

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

TULOKSELLISUUSINFORMAATIO TULOKSELLISUUSDIALOGIN KÄYNNISTÄJÄNÄ  
KUNTAJOHTAMISESSA

Hallintotiede

Pro Gradu-tutkielma

Huhtikuu 2017

Ohjaajat: Jan-Erik Johanson ja

Harri Laihonen

Petra Haapala 96794

## TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto:	Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede
Tekijä:	HAAPALA, PETRA
Tutkielman nimi:	Tuloksellisuusinformaatio tuloksellisuusdialogin käynnistäjänä kuntajohtamisessa
Pro Gradu -tutkielma:	75 sivua, 5 liite sivua
Aika:	Huhtikuu 2017
Avainsanat:	tuloksellisuus, tuloksellisuuden johtaminen, tuloksellisuusinformaatio, dialoginen johtaminen, tuloksellisuusdialogi

Tutkimuksessa analysoidaan kolmen suomalaisen kunnan tuloksellisuudesta käytävän keskustelun käytänteitä sekä tuloksellisuustiedon hyödyntämistä suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Kohdeorganisaatioina ovat Turun kaupungin varhaiskasvatus, Tampereen kaupungin hyvinvointi palvelualueen varhaiskasvatus ja perusopetus sekä Espoon Iso Omenan Palvelutori. Tavoitteena on kartoittaa millaisena johtajat ja esimiehet kokevat tuloksellisuudesta käytävän keskustelun ja millaisia informaation hyödyntämistä sekä keskustelua hankaloittavia tekijöitä erilaisissa julkisjohtamisen konteksteissa esiintyy. Turku ja Tampere edustavat perinteistä linjaorganisaationäkökulmaa, Espoossa puolestaan kyseessä on palvelukonsepti, joka yhdistää toimijoita eri sektoreilta. Jälkimmäisen kohdalla kansainvälinen tutkimuskirjallisuus puhuu verkosto- ja hybridiorganisaatioista. Tutkimus on luonteeltaan laadullista ja siinä yhdistyy tuloksellisuuden johtamisen, tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja dialogisen johtamisen tutkimusalueet. Tutkimuksen empiirinen aineisto perustuu kuntien tuloksellisuuden kanssa tekemisissä olevien johtajien ja esimiesten haastatteluihin.

Ajantasaisella ja täsmällisellä tuloksellisuusinformaatiolla on keskeinen rooli rajallisten resurssien kohdentamisessa sekä kerättyjen verovarojen käytön analysoimisessa. Julkisorganisaatioissa on luotu tuloksellisuusinformaation tuottamiseksi lukuisia erilaisia käytäntöjä ja tietoa tuotetaan enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyy kuitenkin monia ongelmia ja tiedon käyttö on merkityksestään huolimatta jäänyt puutteelliseksi. Tutkimuksessa tutkitaan tuloksellisuusinformaation pohjalta käytävää dialogia yhtenä tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä edistävänä keinona.

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset liittyvät tuloksellisuusinformaation pohjalta käytävien keskustelujen käytänteisiin. Tuloksellisuudesta ja sen osatekijöistä keskustellaan monien toimijoiden kanssa useilla foorumeilla, mutta monitulkintaisuuden ongelmat ja vaihtelevuus käsitteiden käytössä hankaloittavat tuloksellisuusdialogia ja sen tunnistamista. Monitoimijaympäristössä yhteisen kielen pirstaleisuus ja yksiköiden erilaiset tavat painottaa tuloksellisuuden osatekijöitä, korostuvat entisestään. Tällaisessa organisatorisessa ympäristössä myös yksiköiden heikko sitoutuminen nousi keskeiseksi haasteeksi. Tutkimuksessa tuotetaan uutta tietoa tuloksellisuuden dialogisesta ja aiempaa osallistavammasta johtamisesta julkisella sektorilla.

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Tutkimuksen lähtökohta .....	1
1.2	Julkisen sektorin tuloksellisuus tutkimuskohteena.....	3
1.3	Tutkimuksen tavoitteet ja menetelmät .....	7
1.4	Tutkimuksen rakenne .....	8
2	TULOKESELLISUUDEN JOHTAMINEN JA TULOKESELLISUUSINFORMAATIO .....	10
2.1	Mittaaminen johtamisen välineenä.....	10
2.2	Tuloksellisuusinformaation käyttö ja käyttäjät .....	12
2.3	Tuloksellisuusinformaation käytön haasteet .....	17
2.4	Osallistava tuloksellisuuden johtaminen – Tuloksellisuusdialogi.....	23
2.5	Dialogin toteutumisen keskeiset haasteet.....	28
2.6	Kirjallisuuden yhteenveto.....	30
3	TUTKIMUSMENETELMÄT JA KOHDEORGANISAATIOT .....	33
3.1	Tutkimusstrategia ja empiirinen aineisto .....	33
3.2	Aineistoanalyysi ja laadullisen tutkimuksen luotettavuus.....	37
4	TULOKESELLISUUSDIALOGIN NYKYTILA.....	38
4.1	Tuloksellisuusdialogi johtajien kokemana .....	38
4.2	Tuloksellisuusdialogin haasteet.....	50
4.3	Kohti toimivaa tuloksellisuusdialogia kuntajohtamisessa.....	57
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	60
5.1	Tutkimuksen arviointi .....	65
5.2	Tutkimuksen kontribuutio .....	67
5.3	Jatkotutkimusaiheet .....	69
	LÄHTEET:.....	70
	LIITTEET .....	76
	LIITE 1: Haastattelujen saatekirje.....	76
	LIITE 2: Teemahaastattelurunko.....	77
	LIITE 3: Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelualueen rakenne.....	78
	LIITE 4: Turun kaupungin sivistystoimialan organisaatiokaavio .....	79
	LIITE 5: Espoon Iso Omenan palvelutorin hallinnointimalli .....	80

## **Kuviot**

Kuvio 1. Tutkimuksen lähtökohta.....	2
Kuvio 2. Tuloksellisuusdialogin perusominaisuudet (Rajala ym. 2017) .....	28
Kuvio 3. Tutkimuksen viitekehys .....	32

## **Taulukot**

Taulukko 1. Tuloksellisuusdialogin haasteet ja tuloksellisuusdialogia edistävät toimet.....	58
---	----

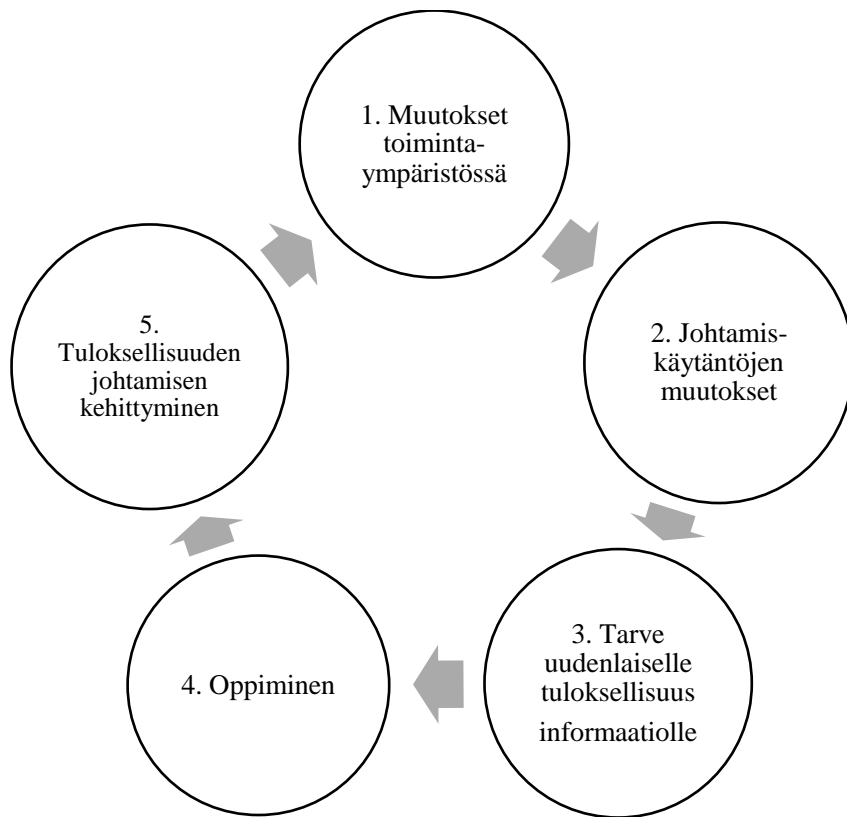
# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohta

Julkinen sektori on kasvavien muutospaineiden alla. Samalla yhteiskunnallisesti merkittävät teemat, kuten julkisen sektorin tuottavuus ja tuloksellisuus herättävät laajasti keskustelua. Olemme tilanteessa, jossa aiemmin omaksutut johtamis- ja mittauskäytännöt eivät sellaisinaan riitä tuottamaan tarvittavaa informaatiota olosuhteisiin, joissa toiminnan tuloksellisuus jäsentyy kokonaan uudella tavalla. (Jääskeläinen & Laihonon 2014.) Julkinen sektori on pitkään nähty vakaana ja hitaana, toimintojen mekaanisuutta ja epäautonomisuutta korostaen. Byrokraattinen aikakausi on alkanut väistyä uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) sekä modernin hallintoajattelun (New Public Governance, NPG) tieltä. Jälkimmäiset ovat edistäneet julkisen sektorin johtamiskulttuurin muutoksia, hajauttaneet päätöksentekoa sekä tuoneet julkisen johtamisen keskiöön myös tuloksellisuuden johtamisen. (Lane, 2000; Pollitt, Van Thiel & Homburg 2007; Van Helden, Johnsen & Vakkuri 2012.)

Toimintaympäristön muutokset nostavat esiin erilaisia haasteita kuntakentällä. Julkisia palveluita tuotetaan yhä kasvavassa määrin yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Perinteiset yhteistyön ja kumppanuuden muodot ovat väistymässä hybridi- ja verkostomaisten organisaatorakenteiden tieltä. Palveluja tuotetaan yhteistyössä, jossa rikotaan perinteisiä sektoreiden välisiä rajaviivoja. Moniulotteisuus, monimutkainen toimintaympäristö sekä uudenlaiset organisaatorakenteet luovat jännitteitä ja haasteita julkisen johtamisen kentälle. (McGuire 2002a; 2002b; Christensen & Laegreid 2011.) Tämä näkyy myös tuloksellisuuskeskustelussa, sillä tuloksellisuuden määrittelemisestä tulee entistäkin haastavampaa. Yhteistyö ja yhdessä toimiminen edellyttävät inhimillisten, taloudellisten sekä teknisten resurssien jakamista. Aiempaa tehokkaampien ja vaikuttavampien toimintamallien korvaaminen vaatii tuekseen yhteisten tavoitteiden määrittelemistä sekä laadun ja kustannusten aktiivista tarkkailua. (Alfaro, Rodriguez-Rodriguez, Verdecho & Ortiz 2009; Behn 2003; Curristine 2005; De Lancer Julnes 2006; Williams 2003.) Tutkimuksessa tarjotaan tiedon hyödyntämisen ja monitulkintaisuuden tueksi kollektiivista informaation hyödyntämisen prosessia, josta tutkimuksessa käytetään käsitettä tuloksellisuusdialogi. Näin tutkimuksella pyritään vastaamaan toimintaympäristön aiheuttamaan paineeseen uudistaa julkisjohtamisen käytäntöjä ja edistämään

julkisorganisaatioiden tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä. Kuvio 1. kiteyttää tämän tutkimuksen lähtökohdat.



Kuvio 1. Tutkimuksen lähtökohta

Tuloksellisuuden johtamisen tematiikkaa on tutkittu laajasti sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Teemaa on lähestytty monista eri näkökulmista käsin ja sitä on tutkittu useiden eri tieteenalojen sisällä. Tutkijoita on erityisesti kiinnostanut organisaatioiden tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen sekä siihen vaikuttavat tekijät, mutta tutkimuskirjallisuus on tunnistanut myös lukuisia tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteita (Hammerschmid, Van De Walle, Stimac 2013; de Bruijn 2002; Pollit 2006; Radin 2006). Kansallisella tasolla julkisen sektorin tuloksellisuutta ja tuloksellisuuden johtamista on tutkittu laaja-alaisesti (Vakkuri 2009 & 2010; Meklin 1997 & 2009) sekä rajatusti niin, että tutkimus on kohdentunut johonkin määrättyyn sektorikohtaiseen tuloksellisuuden tutkimukseen, esimerkiksi kuntien terveydenhuoltoon (Klemola 2015; Sillanpää 2013). Aikaisemmissa tutkimuksissa tuloksellisuusinformaation merkitys julkisjohtamisen kannalta on tunnistettu, lisäksi tutkimuksissa on määritelty informaation erilaisia käyttötarkoituksia (Behn 2003; Moynihan 2008) sekä tekijöitä, jotka vaikuttavat näihin (Pollit 2006; Van Dooren & Van De Walle 2011; Moynihan & Pandey 2010; Moynihan & Ingraham 2004; Taylor

2011). Hybridi- ja verkostomaisten organisaatiorakenteiden toiminnan tuloksellisuudesta sekä erityisesti toiminnan edellyttämästä johtamisesta on toistaiseksi olemassa vain vähän tutkimustietoa.

Tutkimus toteutettiin osana ”Tuloksekas julkisjohtaminen” tutkimushanketta, jonka tavoitteena on vaikuttaa tuloksellisuustiedon avulla tehtävään päätöksentekoon ja niukkenevien taloudellisten resurssien tehokkaampaan käyttöön. Hankkeessa pyritään selvittämään, kuinka julkisella sektorilla hyödynnetään tietoa, miten erilaisista näkemyksistä keskustellaan ja miten päätöksiä tehdään. Menetelmällisesti tutkimushankkeessa sovelletaan ja kehitetään tuloksellisuusinformaation varassa käytävää keskustelua – tuloksellisuusdialogia. Tutkimushanke toteutetaan Tampereen Yliopiston Johtamiskorkeakoulun, julkisentalousjohtamisen tutkimusryhmän toimesta ja sen päärahoittajana toimii Työsuojelurahasto.

## **1.2 Julkisen sektorin tuloksellisuus tutkimuskohteena**

Tutkimuksessa paneudutaan tuloksellisuustiedon hyödyntämisen vaikeuksiin julkisen sektorin kontekstissa. Olemassa olevien toimintamallien kehittäminen ja uudistaminen vaatii tuekseen syvällistä ymmärrystä tuloksellisuudesta sekä sen avaintekijöistä. Tuloksellisuuskäsitteistö yleistyi yhteiskunnallisessa keskustelussa 1980-luvun puolivälin tienoilla. Se nousi keskeiseksi teemaksi sekä kansallisissa että kansainvälisissä hallinnon asiakirjoissa ja konkretisoitui erilaisissa julkishallinnon kehittämishankkeissa. (Meklin 2009, 35.) Tuloksellisuus on käsitteenä ja ilmiönä monitulkintainen. Se sisältää useita ala- ja lähikäsitteitä ja tarkoittaa eri toimijoille eri asioita. Eri tieteenalojen sisällä, kuten psykologiassa, sosiaalitieteissä ja johtamistieteissä tuloksellisuuden käsitteen määrittelemisen vaihtelee, riippuen tarkastellaanko sitä yksilön, yhteiskunnan vai organisaation näkökulmasta. Tuloksellisuuden voidaan määritellä tarkoittavan yksilön, organisaation tai laajemmin koko yhteiskunnan tarkoituksenmukaista toimintaa kohti asetettuja tavoitteita. (Van Dooren, Bouckaert & Halligan 2015, 2–3.)

Julkisella sektorilla toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on saavuttaa niukoille voimavaroille mahdollisimman hyvä vastine (Meklin 1997, 77). Käsitys julkisen sektorin tuloksellisuudesta katsotaan täten olevan tarpeellinen niin kerättyjen verovarojen käytön avoimuuden edistämiseksi kuin julkisten organisaatioiden ohjaamiseksi ja johtamiseksi (Virtanen & Vakkuri 2016, 86). Tuloksellisuuden ja sen lähikäsitteiden käytössä esiintyy vaihtelevuutta, mikä aiheuttaa entistä enemmän moninaisuutta ja epäselviä tulkintoja keskusteluissa (Meklin 2009, 45). Jotta kyetään

määrittelemään onko jokin toiminta ollut tuloksellista, täytyy sitä mitata ja arvioida. Tuloksellisuuden arvioinnin tueksi tarvitaan erilaisia käsitteistöjä ja malleja (Vakkuri 2010). Vakkuri (2009, 16) on määritellyt tuloksellisuuden olevan yksi tapa, jonka avulla kyetään arvioimaan julkisen toiminnan kokonaisrationaalisuutta.

Julkisen sektorin keskeinen tehtävä on huolehtia palveluiden järjestämisestä kansalaisille. Toiminnan tarkoitus eroaa yksityisten yritysten toiminnasta, jossa keskeistä on taloudellisen voiton saaminen. Julkisen sektorin organisaatiot keskittyvät taloudellisten voittojen ja niiden maksimoinnin sijaan tasapainottamaan tuloja ja menoja sekä korostamaan toiminnan yleistä vaikuttavuutta. Toiminnalla pyritään tuottamaan sellaisia etuuksia, jotka edistävät yhteiskunnallista menestymistä. Julkisten organisaatioiden tuloksellisuuden tarvetta ohjaa käytettävissä olevien voimavarojen rajallisuus. Voimavarat pyritään käyttämään siten, että niiden tuottama hyöty ja hyvinvointi ovat mahdollisimman suuria. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 247.)

Julkisella sektorilla johtajien tulee kyetä perustelemaan toimintaansa sekä tehokkuuden että tuottavuuden nimissä. Toiminnassa keskeistä on osoittaa mitä kansalaisten maksamilla verovaroilla on saatu aikaan. Uusien toimintatapojen etsiminen sekä tuloksellisuuden vahvistaminen kuuluvat myös oleellisesti julkisen sektorin toimenkuvaan. Monet nykyaikaiset julkiselle sektorille kohdistetut kehittämisohjelmat kytkeytyvät nimenomaan tuloksellisuuden vahvistamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi strateginen suunnittelu, toiminnan mittaaminen, erilaiset vertailuanalyysit (benchmarking) sekä laatujohtaminen. Julkisella sektorilla vallitsee näkemys, jonka mukaan johtamiskäytäntöjen kehittäminen vaikuttaa oleellisesti organisaatioiden tuloksellisuuteen. (Moynihan 2008, 3.)

Kansainvälisessä tuloksellisuusajattelussa nojaututaan pitkälti ”value for money” (VFM) periaatteeseen, jonka mukaan julkisen sektorin toiminnassa vastiketta kansalaisten maksamille verovaroille saadaan, kun toimitaan kolmen e:n mallin mukaisesti. Nämä ovat taloudellisuus (engl. economy), tehokkuus (engl. efficiency) sekä vaikuttavuus (engl. effectiveness). (Meklin 1997, 81; Pollit 1986; Vakkuri 2010, 1008.) Julkiselle sektorille kohdistuvassa tuloksellisuuskeskustelussa esiin on noussut neljäs E (engl. equity), jossa huomio kiinnitetään toiminnan oikeudenmukaisuuskysymyksiin (Pollit 1986; Radin 2006, 91–102; Norman-Major, 2011). Suomalaiset määritelmät ja käsitykset julkisen sektorin tuloksellisuudesta eivät poikkea kansainvälisistä kehityssuunnista (Meklin 2009, 36).



Perinteisesti taloudellisuuden käsite määritellään kustannusten ja suoritteiden keskinäisenä suhteena. Organisaation tavoitellessa toiminnallaan taloudellisuutta pyritään vaihtoehtoisesti tuottamaan jokin määrä suoritteita mahdollisimman pienin kustannuksin tai samalla rahamäärällä mahdollisimman paljon suoritteita. (Meklin ym. 2009, 248.) Julkisen sektorin tuloksellisuusarvioinnissa taloudellisuutta voidaan tarkastella kustannusten ja suoritteiden suhteen lisäksi myös muista lähtökohdista käsin. Lähtökohdan valikoituminen on riippuvainen siitä, minkä suhteen kustannusten minimointia halutaan etsiä. Taloudellisuuden käsitteellä voidaan hahmottaa palvelutuotannon kustannuksia myös suhteessa palvelujen käyttäjiin, asiakkaisiin. Vaikka taloudellisuuden käsite yleisesti mielletään kustannusten ja suoritteiden suhteeksi, on kyseessä todellisuudessa laajempi ja hyvin monikäyttöinen käsite. (Virtanen & Vakkuri 2016, 110–111.)

Kolmen e:n mallin toinen käsite ”efficiency” käännetään suomalaisessa keskustelussa usein tuottavuudeksi, vaikka sanatarkka käännös termille on tehokkuus (Virtanen & Vakkuri 2016, 112). Tuottavuudeksi kutsutaan valmistamiseen käytettävien tuotantotekijöiden (panokset) ja suoritteiden (tuotokset) suhdetta. Tuottavuuden ja panosten suhteella kuvataan sitä, kuinka järkevällä tavalla julkiset organisaatiot kykenevät käyttämään tuotantotekijät palveluiden tuottamiseksi. (Virtanen & Vakkuri 2016, 113.) Palvelutuotannon mittaamiseen liittyy monia haasteita, kuten tuotosten vaikea määrittely, suoritteiden vaihtelevuus, julkisorganisaatioiden useat sidosryhmät ja heidän moninaiset tavoitteensa (Lönngqvist ym. 2010, 126–128).

Tehokkuudella tarkoitetaan tavoitteiden ja keinojen välisiä jännitteitä rajallisten resurssien kohdentamisessa (Meklin 1997, 77–81). March (1988) määrittelee tehokkuuden tavoitteiden ja toiminnasta seuranneiden vaikutusten suhteena sekä tämän suhteen analyysina. Taloudellisuus, tuottavuus ja tehokkuus eivät kuitenkaan käytännössä onnistu kattamaan koko tuloksellisuuden moninaista käsitettä. Julkisen sektorin toiminnassa erityisen keskeistä on toiminnan suhde tarpeisiin, eli tehdäänkö oikeita asioita. Toiminnan tavoite kytkeytyy viime kädessä julkisen arvon (public value) luomiseen (Moore 1995). Julkisen arvon ja vaikuttavuuden liittämällä tuloksellisuuskeskusteluun, kyetään tarkastelemaan toiminnan vaikutuksia yhteiskunnallisella tasolla (Meklin ym. 2009, 248–250; Van Dooren ym. 2015, 20–26).

Vaikuttavuuden käsitteen voidaan katsoa olevan tuloksellisuuskäsitteistä haasteellisin, mutta kenties julkisen toiminnan tuloksellisuuden kannalta oleellisin. Vaikuttavuutta on tutkittu monesta näkökulmasta käsin, mutta yleisesti tulkinnat käsittelevät sitä, millaisia vaikutuksia julkisorganisaatiot aikaansaavat tuotoksillaan. Tuloksellisuuden voidaan yksinkertaisimmillaan todeta olevan hyvää, kun tuotoksien ja panoksien suhde sekä aikaansaatu vaikuttavuus ovat

mahdollisimman hyviä. Vaikuttavuuden käsitteen avulla kyetään arvioimaan tekevätkö julkisorganisaatiot oikeita asioita ja vastaako toiminta kansalaisten tarpeita. Huomioitavaa kuitenkin on, ettei suoritteiden ja niiden aikaansaamien vaikutuksien suhde ole aina yksiselitteinen. Klassisena esimerkkinä toimii palolaitosten toiminta, joka on vaikuttavinta silloin, kun itse toimintaa tarvitaan vähän. Kansalaisten moninaisten tarpeiden tyydyttämiseen ja vaikuttavuuden mittaamiseen sekä toimivien mittareiden kehittämisen liittyy oma problematiikkansa. (Meklin ym. 2009, 248–250.) Vaikuttavuuteen kohdistuvaa problematiikkaa voidaan lähestyä esimerkiksi niin, että vaikutus kuvaa toiminnan eroa suhteessa siihen, että tämä (toiminta) jätettäisiin tekemättä (Meklin 2001, 107). Kun arvioidaan toiminnan vaikuttavuutta, laadun käsite on keskeisessä asemassa, etenkin julkisen sektorin toiminnassa. Huomioitavaa kuitenkin on, ettei vaikuttavuuden ja laadun suhde ei ole yksiselitteinen, eivätkä ne aina linjaa toistensa kanssa. Tuotettu palvelu voi olla laadukas ja laadukkaasti toteutettu, mutta mikäli se ei vastaa tarpeita, ei vaikuttavuus ole hyvää.

Taloudellisuus, tuottavuus, tehokkuus ja vaikuttavuus kuvaavat kaikki julkisen sektorin toimintaa. Laajennetussa neljän e:n mallissa oikeudenmukaisuuskysymykset huomioivat puolestaan aiempaa tarkemmin sen, keneen toiminta kohdistuu ja keitä varten julkinen sektori tuottaa palveluitaan. (Norman-Major 2011, 237.) Oikeudenmukaisuuden käsite on vaikeammin määriteltävissä, sillä siihen sisältyvistä teemoista on ollut vaikea luoda yksimielisyyttä (Norman-Major 2011, 237; Radin 2006, 97). Tämä vaikeuttaa myös mittaamista. Norman-Majorin (2011) mukaan sosiaalinen oikeudenmukaisuus näkyy julkisella sektorilla kaikkien toimijoiden oikeudenmukaisena kohteluna sekä resurssien kohdentamisena niin, että erilaisissa hallinnon ohjelmissa, hankkeissa ja palveluissa pyritään vähentämään eriarvoisuutta. Julkisen sektorin toiminnalla tähdätään yhteiseen hyvinvointiin, tasa-arvoisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen, joiden katsotaan olevan julkisen toiminnan keskeisiä arvoja. (Norman- Major 2011, 238–241.)

Vaikka julkisorganisaatioiden hallinnan ja johtamisen tueksi kaivataan selkeyttä, moninaisuuden ja kompleksisuuden odotetaan tulevaisuudessa vain lisääntyvän. Moninaisuus nostaa esiin kysymykset siitä, kuinka julkisen toiminnan tuloksellisuutta tulisi käytännössä vahvistaa ja kehittää. Tavoitteiden asettaminen sekä niiden mittaaminen ja arviointi, auttavat vähentämään joitakin monitulkintaisuuden ongelmia (Verbeeten 2008, 428). Tuloksellisuuden määrittäminen on haastavaa, mutta välttämätöntä, jotta sen toteutumista organisaatioissa voidaan mitata, todentaa ja kehittää. Monimuotoisessa ja kompleksisessa toimintaympäristössä jo tuloksellisuuskäsitteen määrittelyn vuoksi näkökulmien väliselle keskustelulle on tarvetta.

### 1.3 Tutkimuksen tavoitteet ja menetelmät

Tutkimuksen tavoitteena on tukea julkisen sektorin uudistumista sekä tuloksellisuuden johtamisen kehittämistä. Julkisen palvelutuotannon ja päätöksenteon hajauttaminen on johtanut monitulkintaisuuden kasvuun, joka peräänkuuluttaa osallistavampaa otetta myös tuloksellisuuden johtamiseen. Tutkimuskirjallisuus tarjoaa kuitenkin vain vähän ratkaisuja siihen, miten tämä toteutetaan käytännössä. Tuloksellisuuden johtamisen tematiikkaa lähestytään tutkimuksessa tuloksellisuustiedon ja siitä syntyvien näkökulmaerojen keskustelun, tuloksellisuusdialogin kautta (Rajala, Laihon & Vakkuri 2017; Moynihan 2008, 95–114). Tämä nähdään tutkimuksessa tuloksellisuuden ja julkisen johtamisen jatkumona. Tutkimuksessa kartoitetaan tuloksellisuusdialogin nykytilaa, siihen liittyviä haasteita ja valmiuksia.

Tutkimuksen rungon ja empiirisen aineiston muodostavat tutkimushankkeet kolmella paikkakunnalla: Turussa, Tampereella ja Espoossa. Kaikissa kaupungeissa yhteisenä tavoitteena on muuttaa toimintatapoja niin, että eteneminen kohti ilmiökeskeisempää ja avoimempia tuloksellisuuden johtamisen menetelmiä olisi mahdollista. Kohdeorganisaatioiden kehittämishankkeet täydentävät toisiaan ja yhdessä ne tukevat uusien johtamistapojen kehittämistä. Nykytilanteen kartoittamisella pyritään luomaan ymmärrystä siitä, miten tuloksellisuustiedosta tällä hetkellä keskustellaan eri organisaatiotasojen välillä, millaista informaatiota toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon tukena hyödynnetään ja millaisia käytäntöjä organisaatiot ovat keskustelun edesauttamiseksi kehittäneet. Nykytilakartoituksella määritellään myös, mitkä asiat tuloksellisuudesta keskustelemisessä koetaan haastaviksi ja missä organisaatiot ovat onnistuneet. Tutkimuksen tavoitteita voidaan pitää kaksijakoisina, teoreettisina ja käytännön johtamista tukevinä. Tutkimuksen avulla tavoitellaan kunkin kaupungin moninaisen tuloksellisuustiedon hyödyntämisen kehittämistä. Tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin.

1. Millaisia haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyy?
2. Mitä tuloksellisuuden dialoginen johtaminen tarkoittaa?
3. Millaisia haasteita ja mahdollisuuksia tuloksellisuudesta käytävästä keskustelusta, tuloksellisuusdialogista voidaan tunnistaa?

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus, jossa tarkoituksena on nostaa esiin teorian ja sitä tukevien käytäntöjen suhde. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kuvataan reaalisia ilmiöitä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 156–160). Tässä tutkimuksessa tutkittavana reaalimaailman ilmiönä on julkisen sektorin tuloksellisuustiedon hyödyntäminen ja sen pohjalta käytävä keskustelu.

Tutkimuksen teoreettinen osuus sisältää aikaisemman tutkimuksen kuvauksen ja käsitteanalyttisen tarkastelun. Kirjallisuuskatsaus tutkimusmetodina tarkoittaa, että aikaisempia tutkimuksia sekä niiden tuloksia kootaan yhteen ja luodaan näin pohjaa uudelle tiedolle. Tutkimusmenetelmänä kirjallisuuskatsaus on monipuolinen, sillä sen avulla kyetään rakentamaan valitusta ilmiöstä kokonaiskuva tai kartoittamaan siinä esiintyviä ongelmia. (Salminen 2011, 1–5.) Tämä tutkimus on luonteeltaan kirjallisuuskatsauksen tyypeistä lähimpänä kuvailevaa kirjallisuuskatsausta. Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa tyypillisesti kartoitetaan ilmiötä laaja-alaisesti ja pyritään kuvaamaan sen eri ominaisuuksia (Salminen 2011, 6).

Tutkimuksessa hyödynnetään monipuolisesti aihealueen kotimaista sekä kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Tutkimuksen monialaisen ja eri tieteenaloja yhdistelevän luonteen vuoksi kirjallisuushaussa on käytetty useita eri hakusanoja ja niiden yhdistelmiä. Keskeisiä kirjallisuuden osa-alueita ovat tuloksellisuuden johtaminen (performance management), tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen (use of performance information) sekä dialoginen johtaminen (dialogic leadership). Ilmiön laaja-alainen haltuun ottaminen mahdollistui keskeisimpien artikkelien lähdeluetteloihin syventymällä. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin haastattelemalla kuntien tuloksellisuuden kanssa tekemisissä olevia johtajia ja esimiehiä organisaatioiden eri tasoilta. Tutkimuksessa kerätty laadullinen aineisto myös analysoitiin laadullisin menetelmin. Empiirinen osuus luo vahvan pohjan uusien toimintamallien kehittämiseksi. Lisäksi syvälliseen ymmärtämiseen pyrkivä tutkimusote tarjoaa edellytyksiä aikaisempia teorioita yhdistelevän tutkimustiedon luomiselle. Tutkimuksen empiirisen vaiheen toteutus on kuvattu tarkemmin luvussa kolme.

## **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimus rakentuu neljään suurempaan asiakokonaisuuteen johdanto-osuuden jälkeen. Näistä ensimmäinen lähestyy tuloksellisuuden johtamista käsitteelliseltä ja teoreettiselta kannalta. Aluksi paneudutaan tuloksellisuuden johtamisen ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen teoreettisiin taustoihin. Tämän jälkeen tutkimuksessa kartoitetaan tarkemmin tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen kohdistuvia haasteita aiempien tutkimustulosten valossa. Luvun lopuksi tarkastellaan vielä dialogisen johtamisen sekä tuloksellisuusdialogin teoriapohjia. Julkisen toiminnan tuloksellisuuden johtamisen nykytilan kartoittaminen on välttämätöntä, tavoiteltaessa tuloksellisuusinformaation parempaa hyödyntämistä sekä aiempaa osallistavamman tuloksellisuuden johtamisen kehittämistä.

Tutkimuksen toinen suurempi asiakokonaisuus käsittelee tutkimusmenetelmän ja käytetyn materiaalin. Luvussa esitetään tutkimuksen kohdeorganisaatiot ja tutkimusaineisto. Lisäksi luvussa selvitetään mitä (ja miten) analyysimenetelmiä tutkimusaineistoon on sovellettu sekä millä perusteilla nämä ovat valikoituneet tutkimukseen sopiviksi. Tutkimuksen kolmannessa kokonaisuudessa tutkimusmenetelmiä sovelletaan käytössä olevaan tutkimusaineistoon. Luvussa läpi käydään aineistoanalyysiä ja selvitetään millaisia vastauksia analyysin avulla saadaan alussa asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Aineistosta paikannetaan eroja, yhtäläisyyksiä ja toistuvuuksia.

Johtopäätökset ja pohdinta luvussa tutkimuksen tuloksia arvioidaan ja niitä verrataan aikaisempiin tutkimuksiin. Luvussa tarkastellaan tutkimuksen näyttäytymistä aikaisempien tutkimusten valossa sekä lyhyesti sitä, mitä uutta tutkitusta aiheesta nousee esiin. Tutkimuksen lopuksi langanpäätsolmitaan yhteen ja muodostetaan eheä kokonaiskuva. Luvussa kerrataan lyhyesti tutkimuksen tavoitteet ja vaiheet sekä luodaan lopulliset johtopäätökset. Tulosten pohjalta esitetään jatkotutkimusaiheet ja ideat.

## **2 TULOKESELLISUUDEN JOHTAMINEN JA TULOKESELLISUUSINFORMAATIO**

### **2.1 Mittaaminen johtamisen välineenä**

Julkisen toiminnan tuloksellisuuden johtamisessa keskeistä on se, mitä käytettävissä olevilla verovarilla on saatu aikaan ja kuinka resurssien kohdentamista voidaan tehostaa niin, että julkisen sektorin tuloksellisuus vahvistuisi (Autero 2009, 111). Tuloksellisuuden johtamisella pyritään parantamaan julkisorganisaatioiden ja niiden tarjoamien palveluiden tehokkuutta, vaikuttavuutta ja oikeudenmukaisuutta. Siihen sisältyvillä työkaluilla, kuten strategisella suunnittelulla ja tulostittauksella, luodaan tuloksellisuusinformaatiota organisaation toiminnasta. (Moynihan 2008, 5; Van Dooren ym. 2015, 20; Van Helden ym. 2012.) Kyse on sekä julkisen toiminnan arvioimisesta ja mittaamisesta että tuotetun informaation hyödyntämisestä päätöksenteon prosesseissa (Virtanen & Vakkuri 2016, 16–17).

Tuloksellisuuden johtaminen on keskeistä organisaatioiden menestymisen kannalta. Julkisessa toiminnassa tuloksellisuuden johtamisen menetelmien avulla kiteytyy olennaisella tavalla se, millainen on tilivelvollisuuden ja tilintekovastuun välinen suhde. Päämies-agentti ajattelun avulla julkisesta toiminnasta kyetään aina löytämään joku, jota sitoo tilivelvollisuuden periaatteet. (Behn 2003; Ahonen, Oulasvirta & Tienhaara 2009, 83; Williams 2003, 653.) Tämän vuoksi julkisen sektorin toimintaa, niin onnistumisia kuin epäonnistumisiakin, tulee kyetä arvioimaan. Radin (2006) huomauttaa, että tästä johtuen julkisen toiminnan tuloksellisuuden johtamisesta käytetäänkin toisinaan harhaanjohtavaa termiä ”tilivelvollisuuden järjestelmä”. Termi on osittain virheellinen ja harhaanjohtava, sillä tilivelvollisuuden todentamisen lisäksi tuloksellisuuden johtaminen palvelee myös muita käyttötarkoituksia, esimerkiksi julkisten organisaatioiden toiminnan suunnittelua, arviointia, oppimista sekä toiminnan kehittämistä (Behn 2003; Van Helden ym. 2012; Williams 2003, 653). Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen käyttötarkoituksia tutkimuksessa tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

Informaatio ja tieto luovat perustan organisaatioiden toiminnan ja päätöksenteon kehittämislle (Coleman 1988, 104; Behn 2003; Williams & Shearer 2011). Mittaaminen on yksi tapa tuottaa informaatiota. Virtasen & Vakkurin (2016, 18) mukaan tuloksellisuuden mittaaminen on konkreettista toimintaa, jonka avulla organisaation tuloksellisuuden johtaminen saadaan näkyväksi. Tuloksellisuuden mittaamisessa ei kuitenkaan ole kyse vain mittaamisesta itsestään. Oleellista on

tuotetun informaation raportointi edelleen asianmukaisille tahoille päätöksentekoa varten. Informaatiota tulee kyetä tulkitsemaan, analysoimaan ja käyttämään päätöksenteon tukena. (Van Helden ym. 2012, 161; Moynihan 2008, 5–6.) Mittaamisen avulla kyetään muodostamaan käsitys jonkin kohteen toiminnan prosessista ja sen onnistumisesta. Toisin sanoen sen avulla kyetään määrittelemään menestymisen kannalta oleellista toimintaa ja paikantamaan organisaation kehittämiskohteita. Tuloksellisuuden mittaamista tarvitaan, jotta voidaan tarkastella toimintaa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä arvioimaan toiminnan tehokkuutta, vaikuttavuutta ja oikeudenmukaisuutta. (Virtanen & Vakkuri 16–17.) Mittaamisella tavoitellaan rationaalisempaa päätöksentekoa, mutta se voi johtaa myös muihin ei-tavoiteltuihin vaikutuksiin, kuten tunnelinäkemykseen, lyhytnäköisyyteen tai pelaamiseen (Vakkuri & Meklin 2006, 243–244, 245–246; Smith 1995, 200–212). Organisaation kaikkien toimintojen mittaaminen ei kuitenkaan edistä toiminnan systemaattista toteuttamista ja tuloksellisuuden vahvistamista. Asianmukaisten ja sopivien mittareiden asettamiseen kohdistuu oma problematiikkansa, mutta kritiikkiä on kohdennettu myös mittaamiseen sinällään. Mikäli mittaaminen ei edistä toiminnan kehittämistä, kysymykset siitä, onko tällöin parempi jättää näiden toimintojen mittaaminen kokonaan nousevat esiin. (Virtanen & Vakkuri 2015.)

Julkisen sektorin tuloksellisuusinformaatio voidaan karkeasti jakaa kahteen kategoriaan, muodolliseen ja epämuodolliseen. Muodollisella tuloksellisuusinformaatiolla viitataan systemaattisesti tuotettuun informaatioon, kun taas epämuodollinen tuloksellisuusinformaatio koostuu palautteista ja erilaisten keskustelujen lomassa syntyneestä informaatiosta. (Pollit 2006, 39; Kroll 2011.) Systemaattisuudella tarkoitetaan julkisen sektorin järjestelmiä, joiden avulla informaatiota kerätään, analysoidaan ja raportoidaan. Tutkimuksessa ymmärrys tuloksellisuusinformaatiosta painottuu ensimmäiseen määritelmään, jonka mukaan tuloksellisuusinformaatio on järjestelmällisesti tuotettua ja jaettua informaatiota, joka kuvaa organisaatioiden toiminnan tuotannontekijöitä sekä lopullisia tuloksia. (Pollit 2006, 39.)

Tuloksellisuusinformaation on perinteisesti ajateltuna oletettu tarjoavan päätöksentekijöille mahdollisuuden oppia mitatusta toiminnasta. Tämän oletetaan johtavan parempien ja rationaalisempien päätösten tekoon tulevaisuudessa. (Taylor 2011, 1317; Vakkuri & Meklin 2006, 235; de Lancer Julnes 2011, 62.) Moynihan (2005) huomauttaa, että tuloksellisuustiedon oppimiseen perustuva ajatus kytkeytyy oleellisesti paitsi tuloksellisuuden johtamiseen, myös organisaatioiden oppimisen teoriapohjaan. Mittaamisen ja tuloksellisuusindikaattorien luoman informaation pohjalta organisaatio kykenee tunnistamaan virheitä ja tätä kautta kehittämään toimintaansa sekä

päätöksentekoprosessejaan. Julkisen sektorin tuloksellisuuden johtamisessa painottuvat ne osat, joita käsitteen määrittelemisessä kulloinkin korostetaan. Muuttuva toimintaympäristö ja lisääntyneet monituottajamallit haastavat perinteiset tuloksellisuuden johtamisen käytännöt ja lisäävät monitulkintaisuuden ongelmia (McGuire 2002a; McGuire 2002b; Christensen & Laegreid 2011). Tarpeet aiempaa osallistavammasta tuloksellisuuden johtamisesta nousevat yhä voimakkaammin esiin.

## **2.2 Tuloksellisuusinformaation käyttö ja käyttäjät**

Tuloksellisuuden johtamisen, mittaamisen ja arviointien avulla pyritään tukemaan julkisen toiminnan päätöksentekoprosessia luotettavalla ja vaikuttavalla tiedolla. Kyse on sekä päätöksentekoa tukevan tiedon tuottamisesta että sen konkreettisesta hyödyntämisestä. (Van Helden ym. 2012, 161–162; Taylor 2011, 1316.) Tutkimuksen kannalta keskeistä on huomioida toimijat, jotka julkisen toiminnan tuloksellisuustietoa hyödyntävät, miten (ja mihin) he sitä hyödyntävät sekä millaisia vaikutuksia sillä saavutetaan. Tuloksellisuustiedon käyttöön heijastuu ilmiön monitulkintaisuus, joten hyödyntämisen tapoja voidaan tarkastella monipuolisesti (esim. Van Dooren 2006; Hatry 2011; Behn 2003; Van Dooren, Bouckaert & Halligan 2015; Moynihan 2011).

Behn (2003) tarkastelee tuloksellisuusinformaation käyttötarvetta julkisjohtamisen päätöksenteon haasteiden näkökulmasta. Behnin (2003, 586) mukaan julkisen toiminnan tuloksellisuuden arvioimisessa ei tule nojautua vain yhteen tapaan tai mittariin. Hän tunnistaa yhteensä kahdeksan tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen muotoa, jotka tarvitsevat tuekseen erilaista tuloksellisuusinformaatiota ja erilaisia mittareita. Nämä kahdeksan tapaa ovat arviointi, kontrolli, budjetointi, motivointi, viestiminen, juhliminen, oppiminen sekä kehittäminen. Tuloksellisuustiedon hyödyntämisen perimmäisenä tarkoituksena nähdään tuloksellisuuden kehittäminen, mutta Behnin (2003) mukaan yksittäisenä välitavoitteena voidaan tähdätä esimerkiksi oppimiseen tai budjettiresurssien järkevään kohdentamiseen. Liu & Van Dooren (2013, 28) huomauttavat, että osa Behnin (2003) mallin tiedon hyödyntämisen tarpeista, eivät ole ainoastaan tuloksellisuustiedon käyttötarkoituksia, vaan myös konkreettista käyttöä.

Arviointi on ilmeinen tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen muoto. Sen tarkoituksena on todentaa tuotetun palvelun/meneillään olevan hallinnonohjelman tila tai kyseenalaistaa sen merkitys ja sopivuus. Arvioinnin avulla kyetään myös päinvastaisesti todentamaan toiminnan, esimerkiksi tuotetun palvelun tarpeellisuus. (Van Helden ym. 2012, 161.) Sillä pyritään kartoittamaan, kuinka



hyvin tarkasteltava julkinen toimija on suoriutunut suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, vertailukohteeseen tai omiin aiempiin suorituksiinsa. Ilman tietoa toiminnan heikkouksista ja vahvuuksista, julkisjohtamista on hyvin vaikeaa toteuttaa. (Behn 2003, 593–594.)

Van Dooren (2006, 160–169, 200–201) luokittelee tuloksellisuusinformaation käyttötavat edellä johdateltua Behnin (2003) mallia yksinkertaisemmin kolmeen kategoriaan 1) tutkimukseen, 2) organisaation sisäiseen johtamiseen sekä 3) tilivelvollisuuden periaatteiden todentamiseen. Arviointi lukeutuu hänen mukaansa tutkimustapoihin, sillä arvioinnilla nimenomaisesti pyritään kartoittamaan toiminnan onnistumista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja näin arviointi auttaa myös oppimaan. Kontrollin näkökulma Behnin (2003, 589) mukaan edustaa julkisen toiminnan legitimitetin ylläpitämistä. Sen avulla julkisella sektorilla pyritään varmistamaan kansalaisten maksamien verovarojen oikeudenmukainen ja tehokas käyttö. Kontrollilla myös varmistetaan, että julkisjohtajat tietävät mitä heidän organisaatioissaan tapahtuu. Van Dooren, Bouckaert & Halligan (2015, 120–121) jakavat niin ikään tuloksellisuusinformaation käytön tarkoitukset vain kolmeen: 1) oppimiseen, 2) ohjaukseen ja kontrolliin sekä 3) raportointiin. Heidän mukaansa toiminnan ohjauksella ja kontrollilla huolehditaan siitä, että julkiselle toiminnalle asetetut tavoitteet saavutetaan.

Budjetointi on Behnin (2003) mallin kolmas tuloksellisuusinformaation käyttötarkoitus. Budjetin laadinnalla on keskeinen asema julkisorganisaatioiden toiminnassa ja täten se on aktiivisesti läsnä myös julkisjohtajien arjessa. Sen avulla ratkaistaan käytössä olevien rajallisten resurssien kohdentamiseen liittyviä kysymyksiä. Budjetointiprosessin tueksi tarvitaan monenlaista tuloksellisuusinformaatiota aikaisempien vuosien talouden ja tuloksellisuuden toteutumisesta, sekä resurssien yhdistämisestä. (Behn 2003, 594.) Arvioinnin, kontrollin ja budjetoinnin lisäksi johtamiseen kuuluu olennaisesti myös työntekijöiden ja keskeisten sidosryhmien motivointi. Kannustamalla haluttuja toimintatapoja, voidaan edistää asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Keskeistä on miten eritasoiset toimijat kyetään motivoimaan hyviin suorituksiin. Oikeiden ja realististen tavoitteiden lisäksi erityisen tärkeää on löytää sopivat mittarit, joiden avulla niin työntekijät, kuin sidosryhmätkin kyetään motivoimaan niin, että toiminta säilyy linjassa tavoitteiden kanssa. (Behn 2003, 590–591, 594–595.) Motivoinnin, budjetoinnin sekä kontrollin Van Dooren (2006, 160–169, 200–201) katsoo oman luokittelunsa perusteella lukeutuvan organisaation sisäisen johtamisen käyttötapoihin hyödyntää tuloksellisuustietoa.

Julkisen sektorin moninaiseen tehtäväkenttään lukeutuu myös viestiminen asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta (Behn 2003, 595). Viestimisellä vakuutetaan poliittiset päättäjät ja sidosryhmät siitä, että organisaatio tekee oikeita asioita. Juhlinnassa puolestaan keskeistä on määrittää saavutukset ja

etenkin ne, jotka ovat juhlinnan arvoisia. (Behn 2003, 595–596.) Kun julkiset organisaatiot saavuttavat nämä tavoitteet, tulee niiden kyetä juhlimaan sitä. Juhlinnan avulla työntekijät tuntevat olevansa osa yhteisöä, mikä puolestaan edesauttaa motivoitumista tulevaisuudessa. Kahta viimeiseksi mainittua voidaan pitää myös tilivelvollisuuden todentamisen käyttötapoina (Van Dooren 2006, 160–169, 200–201, Williams 2003, 643). Erilaisilla tuloksellisuusraportoinneilla tuodaan esille organisaation onnistumisia ja viestitään tuloksellisuudesta sekä organisaation sisälle että sen ulkopuolelle (Van Dooren, Bouckaert & Halliganin 2015, 120–121).

Tuloksellisuusinformaation oppimiskäyttötarkoituksessa oleellista on määritellä, mitkä asiat organisaation toiminnassa ja tuloksellisuuden johtamisessa eivät toimi ja mitkä puolestaan ovat hyviä käytäntöjä. Tuloksellisuusinformaation tulisi kyetä tukemaan organisaatioiden pitkän aikavälin oppimista. (Behn 2003, 596–597.) Van Dooren, Bouckaert & Halligan (2015, 120–121) mieltävät oppimistarkoituksessa tuloksellisuusinformaatiota käytettävän toiminnan kehittämiseen, toimivien käytäntöjen etsimiseen sekä tulevan toiminnan suunnitteluun ja sen johtamiseen. Kehittämisessä ja toiminnan parantamisessa Behn (2003, 597–98) korostaa organisaation kykyä hahmottaa, mitä sen toiminnassa tulisi tehdä toisin. Tämä luonnollisesti edellyttää systemaattista resurssien hallintaa, johtamisen onnistumista sekä tuotettujen suoritteiden ja niiden aikaansaamien vaikutusten arviointia ja analysointia. Oppimisen sekä kehittämisen Van Dooren (2006, 160–169, 200–201) mieltää oman luokittelunsa mukaan tutkimuskäyttötapoihin.

Myös Moynihan (2011, 28–41) painottaa tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä oppimisen näkökulmaa. Moynihan (2011, 28–41) nostaa esiin kaksi keskeistä käyttötarkoitusta tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle: kannatuksen hakemisen kerronnan ja narratiivien kautta sekä päämäärälähtöisen oppimisen. Ensimmäisellä viitataan organisaatiolle suotuisten asioiden ja näkemysten esille tuomiseen sekä niiden mukauttamiseen organisaatiota ympäröiviin odotuksiin. Oppiminen puolestaan viittaa tilanteeseen, jossa organisaatiolla on mahdollisuus tuloksellisuusinformaation pohjalta tunnistaa oppimistarpeitaan ja rakentaa oppimisympäristöjä (learning forum) tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällaisissa tilaisuuksissa Moynihanin (2011) mukaan työntekijät tutkivat annettua tuloksellisuusinformaatiota, priorisoivat sitä ja päättävät yhdessä sen pohjalta tehtävistä toimenpiteistä.

Hatry (2011, 235–240) tuo myös oman, muista hieman poikkeavan näkemyksensä tuloksellisuustiedon hyödyntämisen keskusteluihin. Hänen näkökulmaansa voidaan pitää lopputuloslähtöisenä, sillä se keskittyy tarkastelemaan tuloksellisuuden mittaamista lopputulosten ja lopullisten vaikutuksien kannalta. Hatry (2011, 235–240) jakaa tuloksellisuustiedon

käyttötarkoitukset kolmeen pääluokkaan, jotka ovat niin ikään 1) tilivelvollisuus, 2) budjetointi sekä 3) palvelujen parantaminen. Viimeisimmän hän jakaa kuitenkin edelleen yhteentoista alaluokkaan, jotka puolestaan ovat ongelmien tunnistaminen, kehittämiskohteiden tunnistaminen, työntekijöiden motivointi kehittämistoimenpiteisiin, kehityskeskustelut ja muu vuorovaikutus, tulossopimukset, palveluiden jakautumisen ja kohdentamisen kehittäminen, tiedon tarjoaminen arviointeihin, kumppanuuksien hakeminen, markkinointi sekä viestintä kansalaisille. Tutkimuksessa esitellyistä tuloksellisuustiedon hyödyntämisen malleissa on paljon yhteneväisyyksiä. Vaikka luokittelut nimellisesti eroavat toisistaan, voidaan niiden sisällöistä paikantaa paljon samankaltaisuuksia. Tutkimuksessa hyödynnetään erityisesti Behnin (2003) mallia empiirisen aineiston analysoinnissa, sillä mallissa tarkastellaan kattavasti tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä julkisjohtajien päätöksenteon haasteiden kannalta.

Julkisorganisaatioiden johtajien lisäksi tuloksellisuusinformaatio ja sen hyödyntäminen kiinnostaa myös henkilöstöä, yhteistyössä olevia palveluntuottajia, poliittisia päätöksentekijöitä, mediaa sekä kansalaisia. Käyttäjät voidaan jakaa kahteen kategoriaan, tuloksellisuusinformaation sisäisiin ja ulkoisiin käyttäjiin. (Van Dooren & Van De Walle 2011, 3.) Sisäiset tuloksellisuusinformaation käyttäjät kattavat julkisten organisaatioiden johtajat, päätöksentekijät sekä henkilöstön. Ulkoisilla käyttäjillä puolestaan viitataan organisaatioiden ulkopuolisiin tahoihin, jotka käyttävät tuloksellisuusinformaatiota luodessaan päätelmiä ja mielikuvia julkisten organisaatioiden tuloksellisuudesta. Ulkoiseen käyttäjäryhmään lukeutuvat seuraavaksi lähemmin tarkasteltavat poliittiset päättäjät, media sekä kansalaiset. (Vakkuri & Virtanen 2016, 187.)

Julkinen päätöksenteko tapahtuu poliittis-hallinnollisen järjestelmän eri tasoilla. Tällöin toiminnan tuloksellisuutta ja siitä käytävää keskustelua ei kyetä havainnoimaan ilman, että huomiota kiinnitetään myös poliittisiin toimijoihin. Poliittisilla päätöksentekoelimillä voidaan ajatella olevan korkeat intressit tuloksellisuustiedon hyödyntämiseen, sillä kyse on heidän antamiensa toimeksiantojen toteuttamisesta ja tilivelvollisuuden todentamisesta (Koop 2014). Todellisuudessa poliittisten päätöksentekijöiden joukko tuloksellisuusinformaation hyödyntäjinä on varsin epäyhtenäinen. Epäyhtenäisyydellä tässä yhteydessä viitataan siihen, että poliittisten toimijoiden erilaiset henkilökohtaiset taustat, kuten koulutus, arvomaailma, roolit ja ideologiat vaikuttavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen, sillä pelaamiseen tai sen hyödyntämättä jättämiseen. (Vakkuri & Virtanen 2016, 188–189.) Poliittisten päätöksentekijöiden tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen kohdistuvat tutkimukset ovat nostaneet esiin moninaisia tuloksia. Korkeammin koulutetut poliitikot hyödyntävät joidenkin tutkimuksien mukaan aktiivisemmin muodollista

tuloksellisuusinformaatiota ja erilaisia arviointiraportointeja, mutta viitteitä on myös päinvastaisista tutkimustuloksista. Tällaisten tutkimustuloksien mukaan vähemmän koulutetuilla poliitikoilla saattaa todellisuudessa olla korkeammat intressit hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota tukemaan näkemystensä rationaalisuusperustaa. (Askim 2011; Moynihan & Ingraham 2004.) Myös aikaisemmat kokemukset ja poliittisen uran pituus voivat vaikuttaa tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen. Kokemuksen avulla informaatiosta kyetään valikoimaan omia tarkoituksia ja tulkintoja tukevia tuloksia. (Vakkuri & Virtanen 2016, 188.)

Kansalaisten rooli julkisen sektorin toiminnassa voidaan nähdä monella tavalla, tämä pätee myös tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä. Kansalaisena voidaan olla esimerkiksi julkisten palvelujen rahoittajan roolissa, palvelun käyttäjänä tai asiakkaana ja nykyään jopa tuottajana. (Vakkuri & Virtanen 2016, 190.) Kansalaisten rooli tuloksellisuustiedon hyödyntäjinä nähdään tärkeäksi, mutta todellisuudessa valitettavan vähäiseksi (Pollit 2006). On kuitenkin hyvä huomioida erot kansalaislähtöisten ja hallinnollisten päätöksentekoprosessien välillä. Osallistuminen hallinnolliseen päätöksentekoon pohjautuu vahvasti asiantuntijuuteen ja perustuu monimutkaisiin teknisiin yksityiskohtiin, joiden vuoksi kansalaisten osallistuminen usein estyy. Toisaalta kansalaisten osallistamisella kyetään saavuttamaan positiivisia etuuksia, kuten päätösten aiheuttamien ongelmien tehokkaampaa paikallistamista. (Vakkuri & Virtanen 2016, 190.)

Julkisen toiminnan tuloksellisuuskeskusteluissa huomiota kiinnitetään usein kansalaisten rooliin asiakkaina. Tämän selittää se, että julkisen toiminnan tehokkuuden vahvistamista on pyritty kehittämään yksityisten yritysten mallien mukaisesti, jolloin asiakas nousee keskiöön. Havaittavissa on selkeä jännite, sillä vaikka asiakkaiden tyytyväisyys kunnan tarjoamiin palveluihin on tärkeää, ei se anna kokonaiskuvaa julkisten organisaatioiden toiminnan vaikuttavuudesta. Lisäksi se usein typistää kansalaisten roolin verraten passiiviseksi ja unohtaa muut heille tärkeät roolit julkisen toiminnan jatkuvuuden kannalta. Kansalaisten rooli tuloksellisuustiedon käyttäjänä ei perustu yksinomaan tyytyväisyyteen järjestetyistä palveluista tai yleisiin käsityksiin, joita heillä on julkisesta toiminnasta. Kansalaiset tulisi nähdä aktiivisina toimijoina, jotka osallistuvat palveluita koskevien indikaattorien valintaan ja palautejärjestelmien kehittämiseen. Digitalisaatio ja tämän tuottamat uudet kommunikaatiokanavat mahdollistavat kansalaisille aktiivisen roolin paitsi tiedon vastaanottajana, myös sen käyttäjänä. (Vakkuri & Virtanen 2016, 193–194.) Aktiivisemmän osallistamisen avulla keskustelua julkisten palveluiden arvioinnista ja kehittämisestä voidaan tehostaa. Näin myös kansalaisten ymmärrystä julkisten organisaatioiden toiminnasta kyetään lisäämään. (Ho 2007, 1170–1171.)

Median rooli tuloksellisuusinformaation käyttäjänä on myös keskeinen, sillä se on toimija, joka vaikuttaa julkisen sektorin tuloksellisuuskäsityksiin ja tulkintoihin (Virtanen & Vakkuri 2016, 195). Julkisen toiminnan legitimitietin vahvistumiseen sekä päinvastoin myös sen kuihtumiseen vaikuttaa oleellisesti median käyttäytyminen. Erityisesti keskiössä nähdään tapa, jolla media tuloksellisuusinformaatiota tarkastelee. Media voi kiinnittää huomionsa esimerkiksi julkisen toiminnan tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden toteutumiseen, näistä seuranneisiin vaikutuksiin tai näiden periaatteiden edistämiseen. Varsin usein media keskittyy kuitenkin tarkastelemaan kriittisesti julkisorganisaatioiden toimintaa, siinä esiintyviä ongelmia ja haasteita sekä päätöksentekijöiden vastuita. Mielenkiintoa herättävää on julkisten toimijoiden reagointi tapoihin, joilla media hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota. Vaikka on perusteltua todeta median roolin olevan keskeinen julkisorganisaatioiden tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen kannalta, sen rooli informaation käyttäjänä on vaihteleva. Tällä tarkoitetaan, että media saattaa toimia ajoittain hyvinkin aktiivisena tuloksellisuustiedon käyttäjänä ja arvioitsijana, mutta toisinaan sen rooliin kuuluu toimia passiivisempana, tuloksellisuustiedon välittäjänä. (Virtanen & Vakkuri 2016, 195–200.)

## 2.3 Tuloksellisuusinformaation käytön haasteet

Ohjausjärjestelmien olemassa olo ja informaation kerääminen eivät automaattisesti johda tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen (esim. Kroll & Vogel 2014; De Julnes & Holzer 2001; Van Dooren & Van De Walle 2011). Tutkimuskirjallisuudessa tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen kohdistuvia haasteita on tarkasteltu monin eri tavoin (esim. Riege 2005; Van Dooren ym. 2015, 154–170; Van De Walle & Van Dooren 2010). Yleisemmin näkemykset perustuvat siihen, miten 1) inhimilliset toimijat, 2) julkisorganisaatioiden institutionaaliset kehykset sekä 3) organisaatiokontekstit kytkeytyvät tuloksellisuuden johtamisen käytäntöihin. Aikaisempiin tutkimuksiin pohjautuen tässä tutkimuksessa on päädytty jakamaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet neljään luokkaan: 1) informaation laatuun ja hyödyllisyyteen, 2) inhimillisiin tekijöihin, 3) organisaatiokontekstiin ja 4) julkisorganisaatioiden ulkoiseen toimintaympäristöön.

### *Informaation laatu ja hyödyllisyys*

Tuloksellisuuden monitulkintaisuuden lisäksi mittaaminen ja sopivien mittareiden asettaminen vaikeuttavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä (Dull 2009, 263). Mittaamisen ja mittareiden yhteensopivuus julkisorganisaatioiden toimi- ja hallinnonaloille on oleellisessa asemassa informaation konkreettisessa hyödyntämisessä. Eri aloilla tuloksellisuuden mittaaminen ja järkevien

mittareiden asettaminen on helpompaa kuin toisilla. (Moynihan ym. 2011.) Toimialueilla, joilla ohjausjärjestelmät ovat hankalia istuttaa, tuloksellisuusraportoinnit eivät omaa suurta roolia toiminnanohjauksessa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa (Kroll 2011, 7).

Tuloksellisuusinformaation laatua ei nähdä nykyään merkittävänä haasteena tuloksellisuusinformaation käytössä, mutta sen merkitystä ei kuitenkaan voida täysin sivuuttaa (Van Dooren ym. 2015, 158). Weissin & Bucuvalasin (1980) mukaan päätöksentekijöiden kohdatessa uutta tietoa, he käsittelevät sitä niin kutsuttujen totuus ja hyödyllisyys ”testien” avulla. Ensinnäkin päätöksentekijät arvioivat uutta informaatiota sen teknisten ominaisuuksien pohjalta, toiseksi he suhteuttavat informaatiota olemassa oleviin ajattelumalleihinsa ja omiin kokemuksiinsa (Weiss & Bucuvalas 1980, 308). Tällaiset mallit saattavat aiheuttaa virheellisiä käsityksiä ja luoda näin haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle. Informaation hyödyllisyyttä voidaan arvioida myös käytännön haasteiden ja ongelmanratkaisukeinojen avulla. Tämä nähdään erityisen tärkeänä olemassa olevien käytäntöjen kyseenalaistamisen ja uusien toimintamallien kehittämisen kannalta. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen voidaan ajatella olevan myös sivistävää, Weiss (1979, 429–430) käyttää tästä termiä ”enlightenment”. Termillä viitataan tuloksellisuusinformaation mahdollisuuteen muuttaa hitaasti ja jopa huomaamattomasti poliittisten ongelmien ja niiden ratkaisujen määritelmiä. Lisäksi termiä käytetään viittaamaan siihen, kuinka tuloksellisuusinformaation käytön vaikutukset ulottuvat itse arvioinnin kohteiden ulkopuolelle, sidosryhmiin asti. Mikäli informaatio itsessään aiheuttaa haasteita, se ei vastaa sille asetettuja laatuksellisia tai kohtaa käyttäjiensä tarpeita ja odotuksia (Rajala 2017). Tällöin sen hyödyntäminen arvioinnissa ja päätöksenteossa jää puutteelliseksi (Taylor 2009; Boyne, Law & Walker 2004; De Julnes 2006).

### ***Inhimilliset tekijät***

Tuloksellisuusinformaation käyttö vaatii toimijoilta aktiivista osallistumista. Muistin, ajattelun ja kielen avulla toimijat käsittelevät informaatiota ja luovat laajempia tiedollisia rakenteita. Näitä tiedon käsittelyyn liittyviä toimintoja kutsutaan kognitiivisiksi prosesseiksi, joissa inhimilliset tekijät asettavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle rajoitteita. On mahdollista, etteivät toimijat tiedosta tuloksellisuusinformaation olemassa oloa, sen saatavuutta, he eivät luota sen sisältöön tai pitävät sitä sopimattomana. Eri ihmiset tulkitsevat ja tekevät tuloksellisuusinformaatiosta omat johtopäätöksensä. (Van Dooren ym. 2015, 161–162; Van De Walle & Van Dooren 2010, 43; Vakkuri & Meklin 2006, 236.)

Johtajat ja esimiehet mielletään auktoriteeteiksi, joilla on valta päättää mikä informaatio kulloinkin on oleellista, luotettavaa ja käyttökelpoista. Johtajien omat intressit ja näkemykset vaikuttavat osaltaan tuloksellisuusinformaation jakamiseen sekä laajemmin siihen, mitä informaatiota hyödynnetään päätöksenteon yhteydessä (Moynihan & Ingraham 2004; Van De Walle & Van Dooren 2010, 43–44). Johtajilla, kuten kaikilla inhimillisillä toimijoilla, on rajallinen tiedon käsittelykyky. Kohdatessaan paljon erilaista informaatiota, huomio voi kiinnittyä valikoidusti johonkin määrättyyn informaatioon tai sen osiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että tietynlainen informaatio voidaan nähdä relevanttina ja käyttökelpoisena, kun taas toisenlainen informaatio jää tyystin huomioimatta. Julkisorganisaatioiden johtajat ja päätöksentekijät käsittelevät tuloksellisuusinformaatiota käytössään olevilla ajattelumalleillaan. Mikäli informaatio ei myötäile näitä malleja, se voi jäädä käyttämättä. (Van De Walle & Van Dooren 2010, 43–44.)

Erityisen haastavaa on saada organisaation muut toimijat vakuuttuneiksi uuden, aikaisempiin toiminta- ja ajattelumalleihin ristiriidassa olevan tuloksellisuusinformaation hyödyllisyydestä ja käyttökelpoisuudesta (Van De Walle & Van Dooren 2010, 44). Johtajien tulee kyetä horjuttamaan organisaation nykyistä tasapainotilaa ja informaation avulla kehitettävä toimintaa sekä oppimaan tehdyistä virheistä (Kroll & Vogel 2014, 976, 986–987). Selviytyäkseen kasvavasta informaatiotulvasta sekä moniulotteisista toimintaympäristön asettamista haasteista, johtajat ovat kehittäneet erilaisia ”nyrkkisääntöjä” ja säännönmukaisia ajattelumalleja, joiden avulla toimintaa ja informaation määrää on helpompi jäsentää (Moynihan & Ingraham 2004, 444; Virtanen & Vakkuri 2016, 182–186). Samanaikaisesti on kuitenkin vaarana, että ajattelumallit aiheuttavat valikoitua tuloksellisuusinformaation tulkintaa ja luovat näin virheellisiä käsityksiä. (Van De Walle & Van Dooren 2010, 43.)

### ***Organisaatiokonteksti***

Yksi syy tuloksellisuusinformaation puutteelliseen hyödyntämiseen on organisaatiokulttuurin ja tuloksellisuusinformaation yhteensopimattomuus. Mikäli tuloksellisuuden johtamiseen liittyvät toiminnot, kuten mittaaminen nähdään organisaatiokulttuurissa epäolennaisena, tuloksellisuustietoakaan tuskin hyödynnetään. (Van Dooren ym. 2015, 162–166.) De Lancer Julnesin ja Holzerin (2001, 703) mukaan organisaatioiden tulisi kyetä luomaan kulttuuri, joka tukee tuloksellisuuden johtamisen käytäntöjä sekä niiden kehittämistä. Perimmäinen ajatus organisaatiokulttuurin ja tuloksellisuuden johtamisen suhteesta nojaa oletukseen, jonka mukaan näiden tulee olla yhteensopivia, jotta toiminta olisi tehokasta ja tuottavaa. Organisaatiokulttuurin keskeinen rooli informaation hyödyntämisessä on perusteltua, sillä se määrittelee pitkälti

organisaation strategiaa ja toimintaa, jolla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet. Tällaisiin toimiin lukeutuu myös tuloksellisuuden johtamisen työkalut, kuten mittaaminen. (Henri 2006.) Erilaisilla organisatorisilla konteksteilla voidaan täten ajatella olevan erilaisia tapoja, normeja sekä sääntöjä, jotka ohjaavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä (Van Maanen & Schein 1979, 1–2). Nämä voivat aiheuttaa haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen. Hon (2006, 227) mukaan tuloksellisuusinformaatiosta tulisi seurata organisaatiokulttuurisia muutoksia, jotta informaatiolla olisi vaikutuksia päätöksenteon yhteydessä.

Tutkimus kannustaa tuloksellisuusinformaation kanavoimista osaksi organisaatioiden päivittäisiä johtamisen rutiineja, jolloin se saadaan optimaalisesti jaetuksi ja analysoiduksi. Myös Moynihan (2008, 110–111) korostaa selkeästi määriteltyjen organisaatioiden rutiinien merkitystä tuloksellisuusinformaation käytön yhteydessä. Tuloksellisuusinformaatio antaa tietoa julkisen sektorin toiminnasta, mutta se ei kuitenkaan itsessään kerro miksi toiminta on ollut hyvää tai huonoa (Behn 2003, 586). Informaatio vaatii tuekseen aktiivista tulkintaa ja analysointia, jotta sen pohjalta voidaan johtaa ja kehittää toimintaa. Mikäli tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen yhteyteen ei onnistuta luomaan toimivia käytänteitä ja rutiineja, informaation tulkitseminen vaikeutuu (Moynihan 2008, 110–111.)

Organisaatiokulttuureita voidaan tarkastella eri näkökulmista käsin. Ominaispiirteiden mukaan niitä voidaan jaotella monin eri tavoin. Tutkimuskirjallisuudessa on pyritty identifioimaan kulttuurisia piirteitä, jotka vaikuttavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen julkisorganisaatioissa (Moynihan & Pandey 2010; Van Dooren ym. 2015, 162–166; Kroll 2011). Tulokset ovat osoittautuneet moninaisiksi ja täysin yksimielisiä päätelmiä, siitä millaiset organisaatiokulttuurin piirteet luovat haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle ei ole. Useat viimeaikaiset tutkimukset ovat keskittyneet tarkastelemaan millaiset kulttuuriset piirteet tukevat ja edesauttavat tuloksellisuusinformaation käyttöä (Moynihan & Pandey 2010; Kroll 2011). Niissä nostetaan esiin innovatiivisten ja kehitykselle avoimien organisaatiokulttuureiden positiivinen vaikutus tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen. Näiden näkemysten mukaan vastaavasti organisaatiokulttuurit, jotka perustuvat vahvaan hierarkkisuuteen ja tiukkaan kontrolliin, ovat hitaasti uudistuvia ja asettavat näin haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle. (Moynihan & Pandey 2010, 854–856, 860–861.) Tutkimuskirjallisuuden mukaan kehittämiselle avoimet organisaatiokulttuurit luovat toimintaan joustavuutta. Tällaisissa organisaatiokulttuureissa negatiivista informaatiota ja palautetta käytetään rangaistuksen sijaan oppimiseen ja toiminnan kehittämiseen. Organisaatioissa, joissa kulttuuri mahdollistaa innovatiivisuudesta palkitsemisen ja



olemassa olevien käytäntöjen kyseenalaistaminen, edesautetaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä. (Moynihan & Pandey 2010, 860–861; Moynihan & Pandey 2005, 430–433; Kroll 2011, 9.) Taylor (2011) puolestaan nostaa esiin rationaalisen ja hierarkkisen organisaatiokulttuurin positiivisia vaikutuksia virkamiesten tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen. Näissä organisaatiokulttuurien muodoissa painotetaan toiminnan suunnittelun tärkeyttä, arviointia ja asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tämän vuoksi myös tuloksellisuuden johtamisen käytännöt istuvat niihin paremmin.

Organisaatiossa vallitsevat ja yleisesti hyväksytyt toimintatavat voivat aiheuttaa lukkiutumisen olemassa oleviin ajattelumalleihin sekä mielikuviin organisaation ja sen toimintaympäristön tuloksellisuudesta. Tällaiset uskomukset luovat haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle, sillä ne mahdollistavat tilan vain määrätyn kaltaiselle tuloksellisuusinformaatiolle. Kun tällaisessa tapauksessa organisaatiolle ja sen johdolle esitetään uutta informaatiota, jää se helposti vahvojen olemassa olevien uskomusten varjoon. Organisaatioiden ulkoiset toimintaympäristöjen asettamat uudistumispaineet ja organisaatioiden sisäiset muutokset, kuten muutokset henkilöstössä, mahdollistavat olemassa olevien menettelytapojen sekä ajattelumallien kehittymisen. (Van De Walle & Van Dooren 2010, 47–48.)

Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen edellyttää organisaatioilta monenlaisia resursseja, rakenteita ja näiden käyttöä. Tämä voidaan nähdä hieman paradoksaalisena, sillä tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään usein juurikin julkisorganisaatioiden resurssien käytön tehostamisessa. (Virtanen & Vakkuri 2016, 178.) Vaikka tuloksellisuusinformaation käytön edellytykset vaihtelevatkin eri organisaatioympäristöjen välillä, riittävien ja asianmukaisten resurssien merkitys tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä on kiistaton (Askim, Johnsen & Christophersen 2008; De Lancer Julnes & Holzer 2001; Moynihan & Landuyt 2009). Tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen vaadittavia resursseja ovat esimerkiksi taloudelliset resurssit, henkilöstön osaaminen ja ammattitaito sekä tekniset resurssit, kuten ajantasaiset tietojärjestelmät. Puutteet resursseissa aiheuttavat haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen prosessiin.

### ***Ulkoinen toimintaympäristö***

Tarkasteltaessa organisaatioiden tuloksellisuuden johtamisen käytäntöjä ja informaation hyödyntämisen puutteellisuutta, organisaation toimintaympäristön huomioiminen on ensisijaisen tärkeää. Julkisen sektorin toimintaympäristö on kompleksinen monen toimijan kokonaisuus, jonka toimintaan vaikuttavat useat eri tekijät. Toimintaa ohjaavat moninaiset ja toisinaan keskenään

ristiriitaiset tavoitteet. Organisaatiot, jotka ovat ulkoisten paineiden ja median huomion alaisena, suhtautuvat eri tavoin uuteen informaatioon, kuin organisaatiot, jotka eivät ole vastaavien paineiden ja tarkastelun kohteina (Van De Walle & Van Dooren 2010, 36).

Julkisessa toiminnassa joku on aina tilivelvollinen, jota sitoo tilivelvollisuuden periaatteet ja tähän kohdistuvat ulkoiset vastuullisuuden paineet (Virtanen & Vakkuri 2016, 7; Taylor 2009, 853). Toisaalta, samanaikaisesti julkiseen toimintaan kohdistuu myös sisäisiä suorituskyvyn kehittämisen ja vahvistamisen paineita. Näiden julkiseen toimintaan kohdistuvien paineiden vaikutuksia pyritään usein kehittämään edellä kuvatun tuloksellisuusinformaation sisäisen laadun parantamisella, mutta tutkijat painottavat nykyään yhä vahvemmin myös muiden tekijöiden huomioon ottamista (Taylor 2009; Taylor 2011; Moynihan & Pandey 2010).

Julkisen toiminnan tuloksellisuusajattelussa ja siihen kohdistuvissa tutkimuksissa tunnustetaan poliittisen kontekstin ja poliittisten valtasuhteiden vaikutus (Taylor 2009, 862–863; Pollit 2006). Pollit (2006) mukaan tuloksellisuusarvioinnit ja raportit ovat valitettavan harvoin arvostettuja poliittisten tahojen sekä kansalaisten keskuudessa. Informaatiolla ei tällöin kyetä toteuttamaan julkisen toiminnan avoimuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Tuloksellisuuden mittaaminen sekä arviointi jäävät keskusteluiksi ainoastaan asiantuntijoiden ja virkamiesten välillä. Täten demokraattisen yhteiskunnan toiminnan keskeiset kriteerit eivät kokonaisuudessaan täyty.

Organisaatioihin kulkeutuu tietoa muutakin, kuin muodollisen tuloksellisuuden mittaamisen ja arvioinnin kautta. Sekä muodollisen että epämuodollisen tuloksellisuusinformaation määrän on todettu tällä hetkellä olevan suurempi kuin koskaan aikaisemmin (Moynihan & Pandey 2010, 849; Pollit 2006, 39; Behn 2003). Muodollinen tuloksellisuusinformaatio kilpailee johtajien ja päätöksentekijöiden huomiosta kaiken muun, organisaation sisältä ja sen ulkoapäin kulkeutuvan informaation kanssa (Lucey 1997). Toisinaan muodollinen tuloksellisuusinformaatio jää epämuodollisen informaation varjoon (Bogt 2004; Lindblom & Cohen 1979). Tuloksellisuusinformaatio, jota valtuutetut usein hyödyntävät on epävirallista, erilaisissa tapaamisissa ja epävirallisissa palavereissa tuotettua informaatiota. Tämä osoittaa konkreettisesti tuloksellisuusinformaation olevan vain yksi informaationlähde muiden joukossa. Myös Krollin (2011) tutkimus tukee näitä argumentteja. Suullinen ja epämuodollinen informaatio koetaan usein helppokäyttöisemmäksi ja hyödyllisemmäksi kuin kirjallinen, muodollinen tuloksellisuusarvioinnin raportti tai neljännesvuosittainen katsaus. Kroll (2011) ja Bogt (2004) huomauttavat kuitenkin, ettei tämä tarkoita, että muodollista tuloksellisuusinformaatiota pidetään täysin hyödyttömänä tai

käyttökelvottomana. Kyse on pikemminkin informaation hyödyllisyydestä suhteessa sen käyttäjiin, tässä tapauksessa poliittisiin päätöksentekijöihin.

Poliittisessa päätöksenteossa kyse on monimutkaisesta ideologioiden, intressien ja informaation yhteisestä vuorovaikutuksesta. Tuloksellisuusinformaatio on vain yksi osa palapeliä, eikä se merkityksestään huolimatta aina ole tärkein. Tämä luo haasteita tuloksellisuusinformaatiolle. Poliittisella toimintakentällä tuloksellisuusinformaatiota voidaan käyttää esimerkiksi diagnosoimaan toiminnan ongelmia tai tukemaan poliittista asemaa. Joissakin yhteyksissä tuloksellisuusinformaation on esitetty omaavan lähinnä symbolisen roolin, pelkkien mittareiden ja indikaattorien olemassaolo legitimoii toiminnan. (Pollit 2006.) Taylorin (2009, 862) mukaan poliittisella toimintakentällä suhtaudutaan niin ikään melko välinpitämättömästi tuloksellisuuden mittaamiseen ja informaation hyödyntämiseen. Hänen mukaansa poliittiset toimijat hyödyntävät informaatiota riskien välttämiseksi ja toiminnan esittelemiseksi suotuisassa valossa. Erityisenä haasteena poliittisessa kontekstissa nähdään järjestelmien integroituminen, jolloin ideologioilla ja perinteisillä ajattelumalleilla pyritään etsimään vastauksia mahdollisiin ongelmiin tai toiminnan epäkohtiin. Tällöin tuloksellisuusinformaatiota ei koeta tarpeelliseksi, etenkin mikäli informaatio on ristiriidassa näihin ideologioihin. (Askim 2011, 134.) Mikäli poliittiset toimijat eivät kiinnostusta tuloksellisuuden mittaamista kohtaan, heijastuu se myös julkisjohtajien mielenkiintoon hyödyntää tuloksellisuuden johtamisen työkaluja (Ho 2006, 226–227).

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet eivät ole irrallisia, vaan kytkeytyvät ja vaikuttavat toisiinsa. Esimerkiksi henkilökunnan osaamisvajeiden voidaan katsoa kuuluvan organisaation resursseihin, mutta viime kädessä kyse on kuitenkin inhimillisistä tekijöistä, yksilöiden osaamisesta ja ammattitaidosta. Kaikki edellä käsitellyt tekijät osaltaan peräänkuuluttavat uudenlaista ajattelua ja johtamiskäytäntöjen kehittämistä. Näitä käytäntöjä tarkastellaan tutkimuksen seuraavassa luvussa.

## **2.4 Osallistava tuloksellisuuden johtaminen – Tuloksellisuusdialogi**

Viimeaikainen tutkimuskirjallisuus on nostanut esiin tarpeen aiempaa osallistavammasta tuloksellisuuden johtamisen otteesta (Moynihan 2008; Bititci, Garengo, Dörfler & Nudurupati 2012). Julkisjohtamisen kontekstissa osallistaminen voidaan nähdä yhtenä keinona, jonka avulla kyetään tuottamaan parempaa ymmärrystä ilmiöstä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Yleistyvät monituottajamallit, joissa palveluiden tuotantoon osallistuu toimijoita eri sektoreilta, vaativat

tuekseen eri toimijoiden aktiivista osallistamista. Tuloksellisuuden johtamisen kannalta osallistamisessa voidaan nähdä olevan kyse eri toimijoiden erilaisten näkökulmien tuomisesta palveluita koskevaan päätöksentekoprosessiin.

Johtamiskeskusteluissa painotetaan yhä enemmän erilaisia dialogisen johtamisen menetelmiä. Näissä keskusteluissa korostuvat toimivan dialogin vaikutukset organisaation tuottavuuteen, työhyvinvointiin, luovuuteen ja uudistushalukkuuteen. (Syvänen ym. 2015.) Tuloksellisuusinformaation pohjalta käytävän keskustelun avulla voidaan kehittää tuloksellisuuden johtamista ja edesauttaa tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä (Pollit 2006, 43–44; Van Dooren & Van De Walle 2011, 1–12; Moynihan 2008, 95–96, 111–113). Dialogi tässä tapauksessa nähdään sekä tuloksellisuuden johtamisen menetelmänä että organisaatioiden oppimisen välineenä (Moynihan 2008, 95–96, 102–105; Syvänen ym. 2015; vrt. Bititcini ym. 2012). Dialogin kautta tapahtuvalla oppimisella viitataan jatkuvasti kehittyvään ymmärrykseen ilmiöistä, toisista toimijoista sekä omasta itsestään (Alhanen 2016, 11).

Dialogisen johtamisen muodot perustuvat osallistaviin, arvostaviin ja kuunteleviin johtamismenetelmiin. Keskiössä nähdään johtajan läsnä oleminen sekä työntekijöiden tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen kohteleminen. Vaikka läsnäolo, kuunteleminen ja yhteisen kokonaiskuvan löytäminen on haastavaa, tulokset kuitenkin osoittavat, että aitoon kohtaamiseen ja yhteisen ymmärryksen löytymiseen panostaminen kannattaa. (Syvänen ym. 2015.) Empiiriset tutkimustulokset osoittavat syvällisen dialogin olevan merkittävä tekijä organisaatioiden tavoitteiden toteutumisen kannalta. Syväsen ym. (2015) mukaan organisaatioiden rakenteiden, johtamisen, vallan ja vastuun sekä tiedonkulun tulee noudattaa yhteistoiminnallisia sekä dialogisia menetelmiä, sillä syvälle organisaatioiden rakenteisiin ulottautuva dialogi mahdollistaa monipuolisesti eri osapuolten osallistumisen.

Dialogisissa johtamismuodoissa keskeisinä menetelminä nähdään arvostava vuorovaikutus, kuunteleminen sekä osapuolten tasavertaisen osallistumisen mahdollistaminen. Muita oleellisia dialogin onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat rakentavan palautteen antaminen, kyvykkyys yhdessä puhumiseen ja yhdessä ajattelemiseen sekä yleinen avoimuus. Dialogisten johtamismenetelmien hyödyntämisellä tavoitellaan henkilöstön rohkaisemista, jotta he kykenisivät hyödyntämään omaa asiantuntemustaan ja näkemyksiään organisaation toiminnan kehittämisen tukena. Dialogiseen johtamiseen kuuluu oleellisesti myös eri sidosryhmien näkemysten huomioon ottaminen. (Syvänen ym. 2015, 31–41.)

Dialoginen menettely- ja ajattelutapa korostaa julkisen sektorin tuloksellisuuskäsityksen muodostumista vuorovaikutteisena prosessina, johon osallistujat ottavat kantaa omilla tulkinnoillaan ja näkemyksillään (Moynihan 2008, 102–104). Tuloksellisuusdialogia voidaan hyödyntää organisaatiotasosta riippumatta, tavoitteiden asetannassa, strategian laadinnassa sekä kehitettäessä näihin sopivia ja laadukkaita mittareita (Rajala ym. 2017). Rajalan ym. (2017) mukaan tuloksellisuusdialogi mahdollistaa uudenlaisen tulkinnan tuloksellisuusinformaation käsittelyyn ja sen käytännön hyödyntämiseen. Tuloksellisuusdialogia voidaan pitää hyödyllisenä ja moniäänisenä tuloksellisuusinformaation tulkinnan ja analysoinnin prosessina, jonka avulla osallistujat kykenevät yhdessä luomaan kokonaiskäsityksen organisaation tuloksellisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä (Moynihan 2008, 102–110; Rajala ym. 2017). Tätä kautta myös tuloksellisuusinformaation monitulkintaisuus muuttuu ongelmasta ratkaisuksi.

Dialogia voidaan myös ajatella prosessina, jonka avulla rakennetaan suhteita (Yankelovich 1999, 15). Dialogin aikana kaikkien osallistujien tulee kohdella toisiaan tasa-arvoisesti, huolimatta siitä, että dialogin ulkopuolella osallistujilla on eritasoisia asemia (Yankelovich 1999, 41–46). Isaacs (2001, 98–182) määrittelee neljä dialogisuuden periaatetta, jotka edistävät yhteistä ajattelua ja tähtäävät täten kollektiiviseen ymmärrykseen. Nämä periaatteet ovat 1) suoraan puhuminen, 2) kuunteleminen, 3) kunnioittaminen sekä 4) odottaminen. Suoraan puhumisella Isaacs (2001, 167–182) viittaa äänen käyttämiseen, itsensä ilmaisemisen tapoihin sekä vastuulliseen kommunikointiin. Kuuntelemisessa puolestaan on kyse toisten osallistujien tulkintojen ja näkemysten kuuntelemisesta, mutta Isaacs (2001, 98–121) painottaa myös itsensä kuuntelemisen ja omien näkemysten tulkitsemisen tärkeyttä. Kunnioituksessa kyse on osallistujien keskinäisestä arvostuksesta ja siitä, että muiden näkemyksille annetaan arvoa. Kunnioittamalla pyritään ymmärtämään muita osallistujia sekä heidän tapojansa ajatella ja käsitellä kulloinkin esillä olevia teemoja. Yankelovich (1999, 15) korostaa niin ikään kuuntelemisen ja toisten mielipiteiden kunnioittamista yhteisen ymmärryksen muodostumiseksi. Oleellista hänen mukaansa on kuunteleminen ja vastaaminen empaattisesti, yrittäen ymmärtää toisten osallistujien ajatuksia ja tuntemuksia, erityisesti sellaisia tahoja, joiden kanssa he ovat eri mieltä. Odottamisella Isaacs (2001, 144–166) tarkoittaa omien näkemysten ja tulkintojen viivästyttämistä itsereflektion avulla. Toimivan ja onnistuneen dialogin hengessä ei kiirehdiä omien tulkintojen esiintuomisessa tai ajeta aktiivisesti omien näkemysten etua. Dialogissa omat mielipiteet ja tulkinnat tuodaan esiin ja niitä reflektoidaan yhdessä muiden kanssa. Tällainen toiminta edellyttää oppimishalukkuutta, halua kyseenalaistaa omia tulkintojaan sekä muuttaa näitä yhdessä muiden osallistujien kanssa. (Isaacs 2001, 40.) Dialogin voidaan täten määritellä olevan yhteiseen

ymmärrykseen pyrkivä prosessi, joka onnistuu kun osallistujat kohtelevat toisiaan tasapuolisesti, eivät pakota toisiaan sekä kuuntelevat ja kunnioittavat toistensa mielipiteitä.

Tuloksellisuusdialogi keskittyy nimenomaisesti organisaation toiminnan tuloksellisuudesta käytävään dialogiin, jota käydään annetun tuloksellisuusinformaation varassa. Tällaiseen dialogiin osallistuu useampi kuin yksi toimija ja osallistujat noudattavat edellä kuvattuja dialogisuuden peruseriä. Tehokkuuden näkökulmasta käsin tarkasteltuna esillä olevan tuloksellisuuden teeman ja tavoitteen mukainen osallistujajoukko on oleellinen. Kun keskeiset tahot kyetään tunnistamaan, voidaan osallistujajoukkoa kasvattaa tai rajata tavoitteiden mukaiseksi. Osallistujat määrittelevät myös onko tuloksellisuusdialogi organisaation sisäistä, ulkoista tai rajapinnat ylittävää tuloksellisuusdialogia. Rajapinnat ylittävä tuloksellisuusdialogi on mielenkiintoinen ja ajankohtainen ilmiö, sektoreiden välisen yhteistyön ja verkostomaisen johtamisen lisääntyessä. Rajapinnat ylittävällä tuloksellisuusdialogilla tarkoitetaan julkisten toimijoiden, yksityisten palvelutuottajien ja kolmannen sektorin välistä keskustelua tuloksellisuudesta ja sen vahvistamisesta, kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Sisäinen, ulkoinen sekä rajapinnat ylittävä tuloksellisuusdialogi voivat saada erilaisia ulottuvuuksia, osallistujista riippuen. (Rajala ym. 2017.)

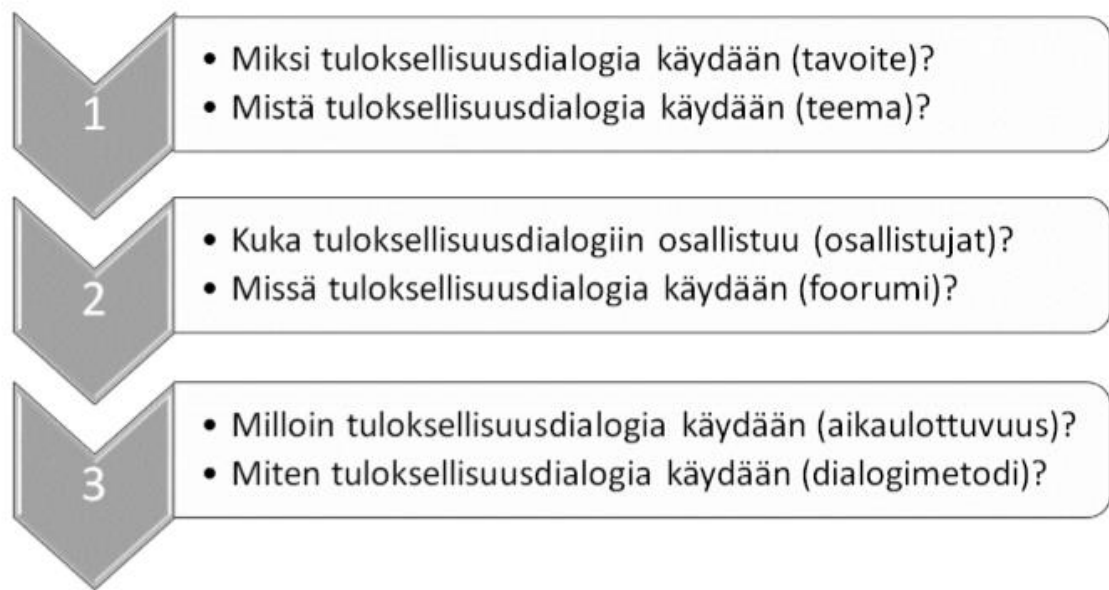
Vertikaalisen tuloksellisuusdialogin voidaan pääsääntöisesti katsoa käsittelevän linjaorganisaation tuloksellisuutta. Vertikaalisella tuloksellisuusdialogilla voidaan viitata esimerkiksi strategisen tason ja operatiivisen tason väliseen tuloksellisuusdialogiin, jonka avulla asetettua strategiaa kyetään jalkauttamaan. Tällaisen tuloksellisuusdialogin avulla kyetään palautteen voimin korjaamaan ja muuttamaan strategisia tavoitteita toimintaympäristöön paremmin istuviksi. Horisontaalisella tuloksellisuusdialogilla viitataan kahdenlaiseen tuloksellisuusdialogiin, poikkisektorilliseen tai poikkiyksikölliseen tuloksellisuusdialogiin. Kun keskusteluun osallistuvat toimijat työskentelevät samalla hierarkiatasolla, mutta eri toimintasektoreilla toimivissa yksiköissä, kyseessä on poikkisektorillinen tuloksellisuusdialogi. Poikkiyksiköllisessä tuloksellisuusdialogissa puolestaan osallistujat työskentelevät eri yksiköissä, mutta samalla hierarkiatasolla ja sektorilla. Kolmantena tuloksellisuusdialogin ulottuvuutena voidaan nähdä diagonaalinen tuloksellisuusdialogi, jossa sekoittuu kahden edellä kuvatun tuloksellisuusdialogin ulottuvuuksien ominaisuudet. Tavoitteiden ja niiden mukaisen osallistujajoukon määrittelemisen tärkeyttä ei voida yli korostaa, sillä dialogi yksinomaan dialogin vuoksi ei ole tuloksellisuusajattelun mukaista. (Rajala ym. 2017.)

Dialogille asetetut tavoitteet sekä ohjaavat että rajaavat tuloksellisuusdialogia. Niiden avulla tuloksellisuusdialogi kyetään erottamaan muista keskusteluista. Perinteisten keskustelujen tavoitteiksi voidaan määritellä lopputulokseen pääseminen ja lopullinen päätöksenteko, kun

dialogissa tavoitteena nähdään pyrkimykset ymmärtää ja nähdä uusia, erilaisia vaihtoehtoja sekä tehdä valintoja monien vaihtoehtojen väliltä (Isaacs 2001, 39–63). Tavanomaisessa keskustelussa ajetaan vahvasti omia näkemyksiä, eikä dialogille tyypillisesti pyritä ymmärtämään muiden osallistujien mielipiteitä. Kun osallistujat kuuntelevat ja huomioivat toisensa syvällisellä tasolla, keskustelu voi edetä dialogiksi. (Syvänen ym. 2015, 35–37; Heikkilä & Heikkilä 2001, 54–69.) Tuloksellisuusdialogin tavoitteet asettavat vaatimuksia keskustelun pohjana käytettävälle tuloksellisuusinformaatiolle, muodostaen samalla sille käyttötarkoituksen. Kuten edellä todettiin, julkisessa toiminnassa perimmäisenä tavoitteena on julkisen arvon luominen, joka laajemmassa mittakaavassa voidaan nähdä palvelujen laadun ja tehokkuuden sekä palvelujen vaikuttavuuden kehittämisenä. Julkisten toimijoiden ja kansalaisten välinen luottamus sekä avoimuus nähdään myös keskeisenä toimintaa ohjaavana tekijänä. Julkisorganisaatioiden tuloksellisuusdialogin tavoitteet kytkeytyvät viime kädessä koko julkista toimintaa ohjaaviin arvoihin ja tavoitteisiin. Laajempiin tavoitteisiin pyritään monen eri väli- tai osatavoitteen kautta. (Rajala ym. 2017; vrt. Behn 2003.)

Syväsen ym. (2015, 142) mukaan dialogin toteuttamiselle voidaan asettaa puitteet konkreettiseen fyysiseen tilaan tai virtuaaliselle alustalle. Dialogin puitteet ja keskustelukanavat ovat keskeisessä asemassa, sillä kyseessä ovat tekijät, jotka vaikuttavat oleellisesti tiedonsiirtämiseen ja näin myös dialogin tehokkuuteen ja onnistumiseen. Edellä käsitellyn tuloksellisuusinformaation luokittelun tavoin, myös keskustelukanavat voidaan jakaa muodollisiin ja epämuodollisiin. Epämuodolliset keskustelukanavat, kuten suunnittelemattomat palaverit ja kahvipöytäkeskustelut, sopivat hyvin varsinaisen dialogin alustaksi. Mikäli tällaiset keskustelukanavat eivät jalostu kohti avointa dialogia, vievät ne pohjan rakentavalta, asioita eteenpäin vievältä dialogilta.

Jotta tuloksellisuusdialogia voidaan soveltaa käytännössä, on tärkeää ymmärtää, ettei kaikki organisaatiossa käytävä keskustelu ole tuloksellisuusdialogia. Rajala ym. (2017) ovat eritelleet tuloksellisuusdialogin sen lähikäsitteistä ja painottavat, että vaikka arkikielessä käsitteet menevät usein sekaisin, menetelmällisten erojen ymmärtäminen niiden välillä on kuitenkin tärkeää. Tuloksellisuusdialogin lähikäsitteillä viitataan keskustelun muotoihin, joista puuttuu aito dialogisuus. Tämä ei toteudu kokonaisuudessaan, mikäli dialogille määriteltyjä periaatteita ja vuorovaikutustaitoja ei osallistujien kesken kyetä noudattamaan. Tällöin osallistujat eivät käy tuloksellisuusdialogia, vaan tuloksellisuuskeskustelua, kahlittua tuloksellisuuskeskustelua, tuloksellisuusväittelyä, taitavaan ongelman ratkaisuun tähtäävää tuloksellisuuskeskustelua tai dialektista tuloksellisuuskeskustelua (Rajala ym. 2017; vrt. Isaacs 2001, 56–62). Kuviossa 2. kiteytetään tuloksellisuusdialogin luokittelua ohjaavia kysymyksiä ja sen perusominaisuuksia.



Kuvio 2. Tuloksellisuusdialogin perusominaisuudet (Rajala ym. 2017)

## 2.5 Dialogin toteutumisen keskeiset haasteet

Dialogia voidaan pitää haastavana taitolajina, mutta siihen vaadittavaa osaamista on mahdollista opetella ja kehittää. Aito ja syvälinen dialogi edellyttää edellä kuvatun mukaisesti avoimuutta, luottamusta ja rohkeutta. Dialogin toteutumisen ja dialogisen johtamisen haasteiden on katsottu paikantuvan pääosin epäselviin organisaatorakenteisiin ja johtamistapoihin. (Syvänen ym. 2015, 195). Rakenteelliseksi ansoiksi Isaacs (2001, 207–209) kutsuu organisaation olotilaa, jossa osa järjestelmästä vaatii toimijoita käyttäytymään yhdellä tavalla ja toinen osa toisella tavalla. Nämä tavat ovat ristiriidassa keskenään. Syynä on varsin usein se, ettei organisaatioiden osajärjestelmillä ole samankaltaisia oletuksia ja ajatuksia siitä, mikä toiminnan osa kaipaa kehittämistä ja korjaamista. Tilannetta hankaloittaa osajärjestelmien kommunikaatio ongelmat ja viestinnän toimimattomuus. Suurissa sosiaalisissa yhteisöissä esiintyy erilaisia järjestelmiä, jotka vaikuttavat dialogin toteutumiseen. Nämä järjestelmät kuvaavat miten organisaatiossa asetetaan rajoja, miten toimintaa ohjataan, vallankäyttöä organisoidaan sekä miten päätöksiä tehdään. Kaikilla järjestelmillä on tehokkaita käytänteitä, mutta myös omat varjopuolensa. Ihmiset ja organisaatiot mieltävät tyypillisesti yhden järjestelmän muita paremmaksi. Järjestelmäeroista huolimatta tulee etsiä tapaa ymmärtää esillä olevaa ilmiötä. On kuitenkin tärkeää, että tiedostetaan organisaatioiden järjestelmien eroavaisuudet, jotta osallistujat voivat kohdata toisensa tasaveroisina ja ymmärtää toisiaan. (Isaacs 2001, 207–209.)



Dialogisuuden peruseriaatteita, suoraan puhumista ja kuuntelemista häiritseviä tekijöitä ovat organisaation jäsenien juuttuminen tiettyihin rooleihin ja vuorovaikutusrakenteisiin. Osallistujat voivat olla keskenään vuorovaikutuksessa, mutta toimivat yksinomaan yleisesti hyväksytyllä tavalla. Osallistujat eivät tällöin paljasta todellisia tunteitaan, vaan keskustelevat korrektisti ja kohteliaasti keskenään. Lisäksi osallistujat saattavat kokea, ettei keskusteluympäristö ole riittävän turvallinen kiivaiden ja eriävien mielipiteiden esille tuomiseksi. Haasteellista onkin saada esille osallistujien aidot ja rehelliset näkemykset. Kun esiin kyetään tuomaan monipuolisesti erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja, luodaan uusia mahdollisuuksia. Kuuntelun epäonnistuminen voi osaltaan johtua vääränlaisesta keskusteluympäristöstä, mutta myös siitä, etteivät dialogin osallistujat malta pysähtyä kuuntelemaan toisiaan. Vaihtoehtoisesti kuunteluntaitoa voidaan pitää itsestään selvänä, oletetaan, että kuunnellaan. Mikäli osallistujat eivät kykene kuuntelemaan toisiaan ja omat näkemykset ovat etusijalla, ei yhteistä ymmärrystä kyetä saavuttamaan. (Isaacs 2001, 52, 252–256; Syvänen ym. 2015, 34.)

Jotta kyetään käymään aitoa ja syvällistä dialogia, tulee ymmärtää mitä kieltä itse puhumme ja mitä kieltä muut osallistujat puhuvat. Dialogia merkittävästi häiritsevä tekijä onkin kielen pirstoutuminen. Osallistujien ilmaistessa itseään, he voivat käyttää kolmea eri kieltä: tunteen, merkityksen tai toiminnan kieltä. Tällaiset ”näkökulmaerot” voivat aiheuttaa hämmennystä ja viestintäkatkoksia (Isaacs 2001, 210–214.) Tuloksellisuus ilmiön monitulkintaisuus ja vaihtelevuus käsitteiden käytössä aiheuttavat edellä kuvatun kaltaisia ”näkökulmaeroja” ja hankaloittavat dialogia (Vakkuri 2010). Kun kaksi dialogin osallistujaa puhuvat eri kieliä, ei kuuntelija tällöin ymmärrä puhujan esittämän asian ydintä. Tällöin lopputulemana on usein se, että puhuja yrittää taivuttaa kuuntelijan tarkastelemaan asiaa omasta näkökulmastaan. Mikäli dialogilla halutaan tavoittaa jokin tietty taho, tulee oppia puhumaan kielellä, jota tämä taho ymmärtää ja kyetä kuuntelemaan tätä tämän omalla kielellään. Kielieroja on havaittavissa myös organisaation eri tasoilla. Henkilöstötasolla tyypillisesti puhutaan tunteen tai merkityksen kieltä, sillä työskentely tapahtuu etupäässä ihmisten parissa. Ylemmillä organisaatiotasolla puolestaan puhutaan enimmäksä määrin toiminnan ja vallan kieltä. (Isaacs 2001, 210–214.)

Heikkilän & Heikkilän (2001, 52) mukaan yhteisen ymmärryksen muodostumista häiritsee oman edun tavoitteleva, omien mielipiteiden korostaminen, autonomiaan pyrkiminen, vain selkeiden ongelmien ratkaiseminen sekä ennalta tuttujen polkujen kulkeminen. Viimeiseksi mainitulla viitataan ennalta tuttujen ja aiemmin toimiviksi todettujen tapojen hyödyntämiseen, huolimatta siitä, etteivät ne välttämättä vastaa nykyisiin olosuhteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin. Onnistuneen dialogin

toteutumisen haasteina ja esteinä useissa organisaatioissa nähdään myös työnkuormittavuus, työhön kohdistuvat paineet, johtajan läsnäolon puute, vahvat asenteet, huonot johtamistaidot, johtajan oman aseman korostaminen, arvostuksen puute sekä viestinnän yksipuolisuus. (Syvänen ym. 2015, 192–193, 209.)

Syvänen ym. (2015, 95–99) ”Dialoginen johtaminen innovatiivisuuden kehittäjänä”-tutkimusohjelman tulokset ovat osoittaneet, että dialogin toteutuminen monien työpaikkojen arjessa on vaikeaa, erityisesti ristiriitatilanteiden yhteydessä tai muutoin vaikeiksi koettujen asioiden ratkaisemisessa. Dialogisuus ja myötäelävä keskustelu tarvitsevat toteutuakseen aikaa. Ajan rajallisuus ja sen puutteellisuus lienee keskeisin dialogin toteutumista estävä tekijä, sillä monissa työyhteisöissä koetaan, ettei dialogille ole riittävästi aikaa. (Syvänen ym. 2015, 209.) Toimivan ja aidon dialogin saavuttamiseksi tarvitaan johdonmukaista toimintaa, joustavia rakenteita, kykyä ennakoida ongelmia, turvallista ilmapiiriä sekä keskusteluihin vaikuttavien merkityksien ja tunteiden ymmärtämistä. Tutkimuskirjallisuudessa esiintyvät dialogin toteutumisen haasteet nähdään tässä tutkimuksessa myös tuloksellisuusdialogin toteuttamista häiritsevinä tekijöinä. Tuloksellisuusdialogin nykytilaa kolmessa erilaisessa julkisjohtamisen kontekstissa, niissä esiintyviä ongelmia ja kuntien valmiuksia tarkastellaan empiirisesti luvussa neljä.

## 2.6 Kirjallisuuden yhteenveto

Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan todeta, ettei julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden johtaminen ole uusi tai ohimenevä ilmiö. Kyseessä on kansainvälisesti laajalle levinnyt julkishallinnon ja julkisjohtamisen uudistamisen taustalla vaikuttava johtamismuoto, johon on kohdistunut useita tieteellisiä tutkimuksia vuosien varrella. Aikaisempi tutkimuskirjallisuus tunnistaa ilmiön monitulkittaisuuden, johon liittyviä ongelmia tavoitteiden asetannalla, mittaamisella ja arvioinnilla kyetään osaltaan vähentämään (Verbeeten 2008, 428). Eri tieteenalojen ja eri toimijoiden näkökulmista tarkasteltuna sekä tuloksellisuus että sen alakäsitteet saavat osakseen erilaisia merkityksiä ja tulkintoja.

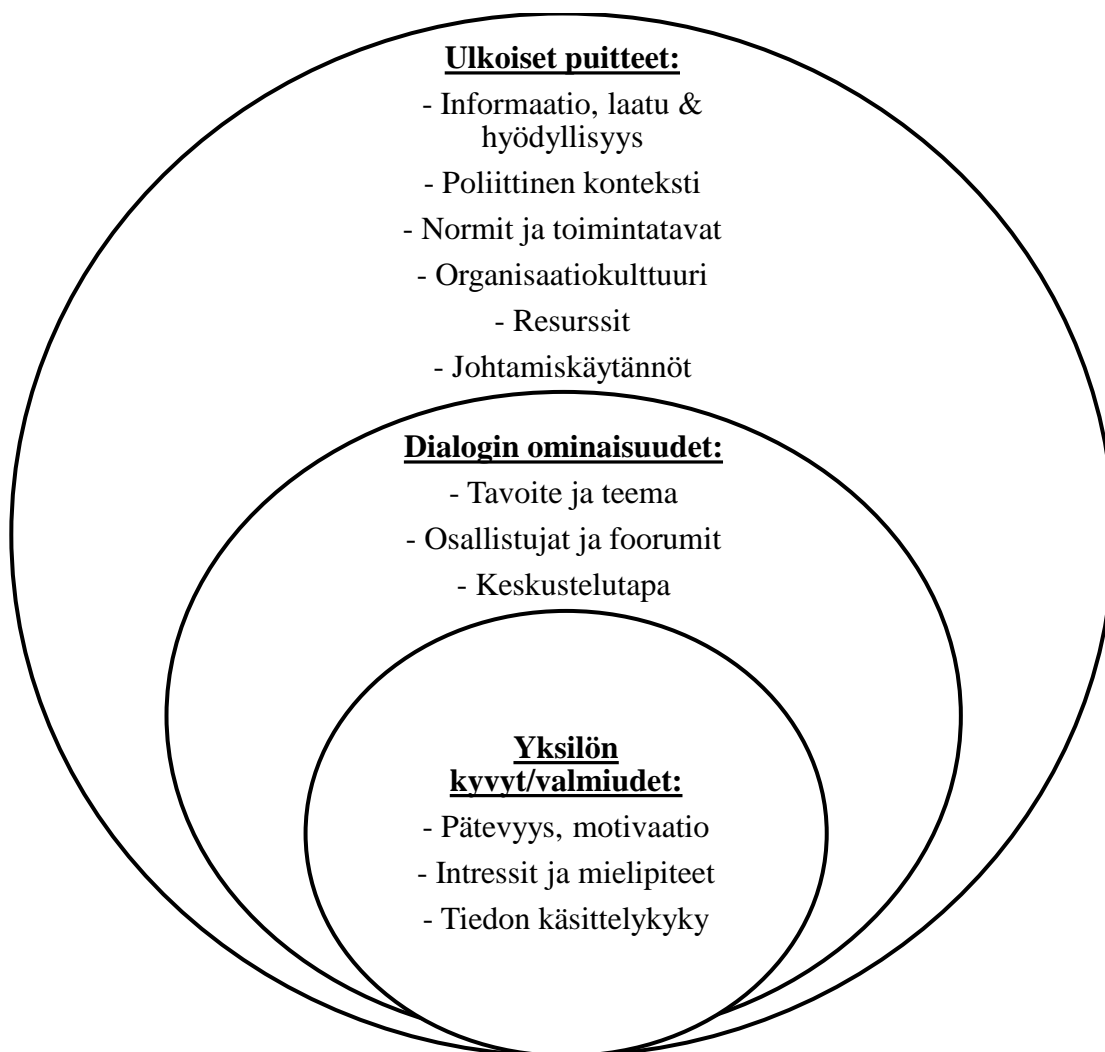
Vaikka tuloksellisuutta ja sen alakäsitteitä leimaavat monitulkittaisuuden ongelmat ja riippuvuudet kulloinkin käytössä olevasta kontekstista, on niiden määrittelemisen organisaation toiminnan kehittämisen kannalta välttämätöntä. Se minkä määritellään olevan tuloksellista, riippuu pitkälti olemassa olevista arvoasetelmista ja toiminnalle asetetuista tavoitteista. Nämä heijastuvat myös käytännössä tuloksellisuuden mittaamiseen. Tuloksellisuuden johtamisen työkalujen avulla

mahdollistetaan tiedon luominen organisaation toiminnasta. Julkisessa toiminnassa kyse on sekä organisaatioiden toiminnan arvioinnista ja mittaamisesta että tiedon konkreettisesta hyödyntämisestä päätöksenteossa. Julkisorganisaatiot tuottavat tänä päivänä enemmän tietoa kuin koskaan aikaisemmin. Tuloksellisuustiedon aktiivisesta tuottamisesta ja sen merkityksen tiedostamisesta huolimatta varsinainen tiedon hyödyntäminen julkisella sektorilla jää usein puutteelliseksi. Kyseessä on kansainvälinen ilmiö, johon useat tutkijat ovat viimeaikoina kiinnittäneet huomiota. (esim. Hammerschmid ym. 2013; Bogt 2004; Pollit 2006.) Tuloksellisuusinformaation puutteellinen hyödyntäminen voi johtua monista toisiinsa limittyvistä tekijöistä, jotka tutkimuksessa jaetaan informaation laatuun ja sen hyödyllisyyteen, inhimillisiin tekijöihin, organisaatiokontekstiin sekä ulkoisen toimintaympäristön luomiin haasteisiin.

Julkisia palveluja tuotetaan yhä enemmän moniammatillisissa yhteistyöprosesseissa, joissa on toimijoita julkisen sektorin lisäksi yksityisistä yrityksistä ja kolmannen sektorin järjestöistä tai yhdistyksistä. Tämä tuottaa useita erilaisia haasteita julkisjohtamiselle ja tuloksellisuusarvioinnille. (Mc Guire 2002a; 2002b; Christensen & Laegreid 2011.) Mikä on toiselle toimijalle tuloksellista, ei välttämättä ole sitä toisen toimijan kannalta arvioituna. Tuloksellisuusarvioinnilla tulee kyetä tuottamaan informaatiota monien eri toimijoiden panoksesta aikaan saatuihin muutoksiin ja vaikutuksiin. Nykymuotoiset johtamiskäytännöt eivät täten riitä vastaamaan julkisorganisaatioiden muuttuvia olosuhteita. Tuloksellisuusdialogia esitetään yhtenä vaihtoehtona informaation hyödyntämisen ja monitulkintaisuuden ongelmien ratkaisemiseksi. (Moynihan 2008, 95–114; Rajala ym. 2017; vrt. Bititci ym. 2012). Menetelmä korostaa tuloksellisuuden johtamista ja informaation hyödyntämistä monitulkintaisena prosessina. Tuloksellisuusinformaation tulkinta syntyy täten vuorovaikutteisessa dialogissa ja oppimisprosessissa, jossa toimijat yhdessä muodostavat käsityksen julkisen toiminnan tuloksellisuudesta ja sen osatekijöistä. Tuloksellisuusdialogin avulla kyetään avaamaan uusia näkökulmia tavoitteiden, keinojen ja mittareiden määrittämiseen.

Vaikka tuloksellisuusdialogi nähdään tutkimuksessa tuloksellisuuden- ja julkisen johtamisen jatkumona, on kuitenkin todettava, että myös dialogin toteuttamiseen kohdistuu omat haasteensa, joihin on syytä kiinnittää huomiota. Kun dialogia hankaloittavat tekijät kyetään paikantamaan, oppiminen ja toiminnan kehittäminen mahdollistuu. Kirjallisuuden avulla voidaan tunnistaa kolme tapaa lähestyä tuloksellisuusdialogin haasteita 1) tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ongelmat 2) dialogisen johtamisen ongelmat ja 3) tuloksellisuusdialogin ominaisuudet. Kun tuloksellisuusdialogi nähdään tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen prosessina, voidaan informaation hyödyntämisen ongelmat ja dialogisen johtamisen ongelmat niputtaa yhteen. Näin

ongelmat kyetään luokittelemaan yksinkertaisemmin dialogin ulkoisiin puitteisiin, dialogin toteutukseen sekä yksilön valmiuksiin ja haluun osallistua. Tutkimuksen empiirisessä vaiheessa on keskitytty erityisesti dialogin toteutukseen kartoittamalla johtajien ja esimiesten kokemuksia. On kuitenkin huomioitava, etteivät tuloksellisuusdialogin ominaisuudet ole täysin eroteltavissa kahdesta muusta kategoriasta ja empiirisestä aineistosta nousee esiin viittauksia myös kahteen muuhun haasteiden luokkaan. Kuvio 3. tiivistää tutkimuksen viitekehksen, johon empiirisestä aineistosta esiin nousseita tuloksellisuusdialogin haasteita peilataan.



Kuvio 3. Tutkimuksen viitekehys

### 3 TUTKIMUSMENETELMÄT JA KOHDEORGANISAATIOT

#### 3.1 Tutkimusstrategia ja empiirinen aineisto

Tutkimuksessa tavoitellaan uusia tapoja lähestyä tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä. Asetettuja tutkimuskysymyksiä ratkaistaan kahden tutkimustehtävän avulla. Laajan ja monitulkintaisen ilmiön syvällisen ymmärtämisen vuoksi edellä on kartoitettu kirjallisuustutkimuksen avulla tämänhetkinen tietämys julkisen sektorin tuloksellisuuden johtamisen ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ajankohtaisista teemoista. Koska tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu erityisesti siihen, kuinka julkisorganisaatiot hyödyntävät ja keskustelevat tuloksellisuusinformaatiosta, myös dialogisen johtamisen kirjallisuutta tarkasteltiin lähemmin. Tuloksellisuusdialogin nykytilaa havainnoitiin aikaisemman tutkimuskirjallisuuden tunnistamien tuloksellisuusdialogin ominaisuuksien kautta. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä hankaloittavien tekijöiden lisäksi dialogisen johtamisen kirjallisuuden avulla tunnistettiin lisää haasteita, jotka hankaloittavat tuloksellisuusdialogia. Yhdistelemällä tuloksia molemmista teemoista, tutkimukselle luotiin analyttinen viitekehys, jonka avulla empiiristä dataa jäseneltiin ja analysoitiin. Tutkimuksen empiirinen osuus tarjoaa arvokasta tietoa tuloksellisuusdialogin tämän hetkisestä tilasta ja siihen kohdistuvista haasteista. Tämä luo perustan uusien toimintatapojen kehittämiseksi.

Tieteenfilosofisista suuntauksista sosiaalisen konstruktionismin ajatukset istuvat tutkimuksen kehyksiin. Sosiaalisen konstruktionismin mukaan tieto todellisuudesta välittyy ja muotoutuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Tällöin samassa kontekstissa toimivat yksilöt luovat tulkintoja ja rakentavat yhdessä kuvaa ympäröivästä todellisuudesta. (Berger & Luckmann 2002.) Tuloksellisuusdialogissa korostetaan, ettei informaatiota koskeva tulkinta synny yksittäisten toimijoiden, esimerkiksi tiedon tuottajan ja sen hyödyntäjän mekaanisessa vuorovaikutuksessa. Yhteinen tulkinta ja kokonaiskäsite syntyvät vuorovaikutteisessa dialogissa ja oppimisprosessissa. (Moynihan 2008, 111–113.)

Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita johtajien ja esimiesten kokemuksista organisaatioiden tuloksellisuuskeskusteluista ja niille annetuista merkityksistä, joten haastattelut valikoituivat tutkimuksen aineistokeruumenetelmäksi. Niiden avulla kyetään tutkimaan ilmiötä ja kartoittamaan vastauksia esiintyviin ongelmiin (Tuomi & Sarajärvi 2003, 76). Hirsjärven ja Hurmeen (2011, 45) mukaan haastattelut aineistonkeruumenetelmänä ovat ennalta suunniteltuja ja toiminta on

päämäärätietoista. Eskola ja Suoranta (1998, 87) ovat jakaneet haastattelunlajit neljään: strukturoituun haastatteluun, puolistrukturoituun haastatteluun, teemahaastatteluun sekä avoimeen haastatteluun. Ensimmäinen haastattelulaji, strukturoitu haastattelu on nimensä mukaisesti tarkasti muotoiltu ja jäsennelty. Puolistrukturoidussa haastattelussa puolestaan kysymykset ovat valmiiksi laadittu, mutta se on muodollisesti vapaampi kuin strukturoitu haastattelu. Teemahaastattelussa haastattelun teema on määritelty etukäteen, mutta haastattelu etenee vapaasti, antaen haastateltavalle mahdollisuuden vastata omin sanoin. Haastattelijalla pitää huolen, että määrätty teema käydään läpi, sillä niiden järjestys saattaa vaihdella. Avoimen haastattelun mielletään olevan luetelluista haastattelulajeista lähinnä tavanomaista keskustelua.

Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2007, 203–204) jakavat tutkimushaastattelulajit hieman edellä määrittelyä poiketen kolmeen: strukturoituun haastatteluun, teemahaastatteluun ja avoimeen haastatteluun. Jaottelun keskeisin eroavaisuus Eskolan ja Suorannan (1998, 87) jaotteluun nähden on puolistrukturoidun ja teemahaastattelun välillä, sillä Hirsjärvi ym. (2007, 203–204) sisällyttävät puolistrukturoidun haastattelun teemahaastattelujen lajin alle. Hirsjärvi ym. (2007, 203–204) luonnehtivat teemahaastattelun keskustelunomaiseksi haastattelumenetelmäksi. Heidän luokittelunsa mukaan sitä voidaan luonnehtia myös puolistrukturoiduksi haastatteluksi, sillä sen rakenne on ennalta määrätymppää kuin avoimessa haastattelussa, mutta kuitenkin huomattavasti löyhempi kuin täysin strukturoidussa haastattelussa. Hirsjärven ym. (2007, 203–204) jaottelua soveltaen tämän tutkimuksen haastattelut ovat teemahaastatteluja.

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty haastattelemalla 30 johtaja tai esimies roolissa työskentelevää henkilöä, kolmessa kaupungissa; Turussa, Tampereella ja Espoossa. Haastattelujen teemat muodostuivat tutkimuksen tavoitteen mukaisesti kartoittamaan tuloksellisuudesta käytävän keskustelun nykytilaa, sen vahvuuksia ja heikkouksia johtajien kokemana. Teemahaastattelujen runko rakennettiin aiemman tutkimuskirjallisuuden tunnistamien tuloksellisuusdialogin ominaisuuksien ja tälle tutkimukselle luodun viitekehyksen pohjalta. Tutkimuksen kaupunkikohtaisten kehittämishankkeiden eroavaisuuksien vuoksi muutamissa haastattelukysymyksissä oli pieniä eroja, mutta kokonaisuudessaan haastattelurunko säilyi samanlaisena jokaisessa haastattelussa. Haastattelujen saatekirje ja teemahaastattelurunko ovat tutkimuksen liitteinä (ks. Liite 1 ja Liite 2). Haastattelut nauhoitettiin, mutta suuren määrän vuoksi niitä ei kokonaisuudessaan litteroitu. Ne käytiin yksitellen läpi ja puheesta litteroitiin valikoiden tutkittavan aiheen kannalta keskeisimmät seikat. Tämän jälkeen kunkin kaupungin haastatteluista muodostettiin kirjallinen haastattelukooste. Aineiston esikäsittelyn avulla valmistauduttiin

varsinaiseen analyysiin, jonka toteuttaminen on huomattavasti helpompaa, kun äänitallenteet on muutettu tekstimuotoon (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 78). Anonyymisyyden turvaamiseksi analyysin yhteydessä ei mainita haastateltujen johtajien ja esimiesten asemia tai rooleja. Haastateltavat on numeroitu ja suorien lainauksien yhteydessä viitataan näihin.

Tutkimukseen osallistuvissa kaupungeissa on käynnissä uudenlaisten toimintamallien ja johtamistapojen rakentaminen, joten ajankohta tuloksellisuusajattelun uudistamiselle on juuri oikea. Tampereen kaupungilla on käynnissä toimintamallin uudistus, jossa sisäisestä tilaaja-tuottajamallista on hyvinvointipalveluissa luovuttu 1.1.2017 alkaen (ks. Liite 3). Uuden toimintamallin painopisteiksi asiakaslähtöisyyden ja pormestarimallin rinnalle nousevat toimintatapojen muutos kumppanuus- ja kehittämiskulttuuria vahvistamalla. Toiminnan kehittämisen keskiössä nähdään mahdollistava johtaminen ja yhteisöllisyys. Uusi johtamismalli antaa liikkumavaraa tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisessa johtamisessa korostuvat tuloksellisuus, selkeys ja konsernin kokonaisuus. Tuloksellisuutta tarkastellaan ja tavoitteita asetetaan toiminnan vaikuttavuuden, palvelujen laadun, tuottavuuden, taloudellisuuden ja henkilöstön kyvykkyyksien osa-alueilla. Uudistuva kumppanuus- ja kehittämiskulttuuri vaativat tuekseen verkostomaista toiminnan ohjausta, joka edellä kuvatun mukaisesti haastaa perinteisen tuloksellisuuden johtamisen. Tällöin tueksi tarvitaan uusia tuloksellisuuden johtamisen käytäntöjä.

Toimintamallin uudistukseen liittyen kehitteillä on tavoiteasiakirja, jossa tarkoitus on määritellä toiminnan keskeiset tavoitteet sekä tuloksellisuuden osatekijät. Tavoiteasiakirjaan sisällytetään myös periaatteet johdon palkitsemisesta. Tutkimuksessa havainnoidaan Tampereen kaupungin hyvinvointipalveluiden, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen eri organisaatiotasojen välillä käytävää tuloksellisuuskeskustelua. Tampereella haastateltiin yhteensä kahdeksan johtaja tai esimies roolissa työskentelevää henkilöä; konsernijohtajaa, suunnittelujohtajaa, strategiajohtajaa, henkilöstöjohtajaa, hyvinvointipalvelualueen johtajaa, palveluryhmän johtajaa, varhaiskasvatuksen tiimivastaavaa sekä perusopetuksen vastaava rehtoria. Haastatellut konsernipalveluiden edustajat/johtajat ovat olleet keskeisessä asemassa uuden toimintamallin suunnittelussa ja kehittämisessä. Nykytilan kartoituksella selvitettiin, millaisia tavoitteita kehitteillä olevaan tavoiteasiakirjaan voitaisiin sisällyttää ja millaista keskustelua sen ympärillä tulisi käydä.

Turussa tutkimuksen empiirinen konteksti rajautui tarkastelemaan kaupungin sivistystoimialaa, tarkemmin varhaiskasvatusta (ks. Liite 4). Tutkimuksessa kartoitettiin Turun kaupungin varhaiskasvatuksen eri organisaatiotasojen välillä käytävää tuloksellisuuskeskustelua. Tavoitteena oli kartoittaa tuloksellisuusdialogin polkua strategisista linjauksista sopimusohjaukseen. Strategisen

sopimuksen voidaan määritellä olevan kaupunginhallituksen ja lautakunnan välinen sopimus, johon sisältyy myös valtuustoa koskettavia ja sitovia tavoitteita. Operatiivinen sopimus puolestaan on lautakunnan ja toimialan välinen sopimus, johon sisällytetään operatiivisen toiminnan tavoitteet. Erityistä huomiota tutkimuksessa kiinnitettiin siihen, miten strateginen ohjaus jalkautuu ja näkyy palvelujen johtamisen käytännöissä sekä siihen, kuinka palvelujen johtamisen tuottama informaatio kulkeutuu ja kytkeytyy takaisin strategiseen johtamiseen.

Turussa toteutettiin kaiken kaikkiaan kymmenen varhaiskasvatuksen johtajan haastattelua. Haastateltaviksi valikoituivat seuraavat tahot; sivistystoimialan johtaja, kaksi aluejohtajaa, kolme aluepäällikköä sekä neljä päiväkodin johtajaa. Tiedon tuottamisen näkökulmasta yksi haastattelu toteutettiin lisäksi organisaation strategia- ja kehittämisyksikössä. Varhaiskasvatus Turussa on jaettu alueittain pohjoiseen, eteläiseen sekä ruotsinkieliseen alueeseen. Kunnallisten palveluiden rinnalla järjestetään myös yksityisiä päivähoitopalveluja. Yksityiset palveluntuottajat rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle ja keskityttiin kunnallisiin, sekä suomen että ruotsinkielisiin varhaiskasvatuksen tarjoamiin palveluihin.

Turun ja Tampereen kehittämishankkeet edustavat tutkimuksessa perinteisiä linjaorganisaatioita, Espoossa puolestaan kehittämishanke rakentuu edellisistä poikkeavalla tavalla. Espoossa on jo useiden vuosien ajan kehitetty uudenlaisia tapoja ja menetelmiä lähestyä julkisjohtamista. Poikkihallinnollisten kehittämisohjelmien ja erilaisien kehittämiskokeilujen voidaan katsoa toimivan hyvinä esimerkkeinä ja pilotteina muille kunnille. Tutkimuksen kohteena Espoossa on Iso Omenan palvelutori, jonka toiminnan johtamista tutkimuksessa välillisesti arvioidaan (ks. Liite 5). Iso Omenan palvelutori edustaa uudenlaista julkisten palvelujen palvelukonseptia, jonka tavoitteena on helpottaa kuntalaisten arkiasiointia tuomalla yhteen useita toimialoja ja palveluyksiköitä. Konseptin keskiössä on asiakas, jolle palvelut pyritään tarjoamaan mahdollisimman joustavasti, niin palvelujen saatavuuden kuin palveluasenteenkin osalta. Palvelutorilla toimii yhteensä kymmenen eri toimijaa: kirjasto, nuorisopalvelut, neuvola, terveysasema, mielenterveys ja päihdepalvelut, Kela, yhteispalvelupiste, HUS:in laboratorio- ja kuvantamispalvelut sekä Kohtaamo, avoin taiteen ja kulttuurin kohtaamispaikka. Tutkimuksessa huomiota kiinnitetään tuloksellisuusdialogin toimivuuteen monitoimijaympäristössä. Haastateltaviksi valikoituivat palvelutorikonseptin suunnittelun kannalta keskeiset tahot, palveluiden kehittämisjohtaja ja henkilöstön kehittäispäällikkö. Heidän lisäksi haastateltavina olivat palvelutoripäällikkö ja vapaaehtoiset palvelutorin ohjausryhmän sekä koordinaatioryhmän jäsenet. Kaiken kaikkiaan haastateltavien kokonaislukumääräksi Espoossa muodostui 11.



### 3.2 Aineistoanalyysi ja laadullisen tutkimuksen luotettavuus

Laadullista tutkimusta tehtäessä käytettävissä on useita erilaisia aineiston analyysimenetelmiä. Laadullisessa tutkimuksessa analyysilla viitataan aineiston tiivistämiseen sekä aineiston järjestelmälliseen läpikäymiseen. Analyysimenetelmien käyttöä ohjaavat tutkimuksen tavoitteet ja asetetut tutkimuskysymykset. Keskeistä on, ollaanko tutkimuksessa kiinnostuneita aineiston sisällöstä itsestään vai kiinnitetäänkö huomio kielenkäyttöön ja kielellisiin ilmaisuihin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 93–96.) Tutkimuksessa analyysimenetelmänä käytettiin aineistolähtöistä sisältöanalyysiä. Sisältöanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen ja huomiota kiinnitetään yhtäläisyyksiin ja eroavaisuuksiin (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 97). Tämän menetelmän avulla haastatteluista kyetään nostamaan tutkimuksen kannalta olennaiset asiat esille. Keskeisessä asemassa ovat aineistosta, eli haastatteluista itsestään tehtävät havainnot, joita tarkastellaan asetettujen tutkimuskysymysten kannalta, tuloksellisuusdialogin ominaisuuksiin ja tutkimuksen analyttiseen viitekehykseen peilaten. Sisältöanalyysin avulla aineistosta kyetään luomaan tuloksellisuustiedon hyödyntämisen ja tuloksellisuusdialogin nykytilan tiivistetty kokonaiskuvaus, joka kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin sekä aikaisempiin tutkimuksiin. Analyysin menetelmät ovat sisältäneet teemoittelua ja sisällön erittelyä. Analyysin tuloksia esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Tutkimuksen laatua ja luotettavuutta arvioidaan tyypillisesti validiteetti ja reliabiliteetti käsitteiden avulla. Validiteetilla tarkoitetaan käytettyjen menetelmien ja käsitteiden istuvuutta tutkimusongelmaan ja aineiston sisältöön. Reliabiliteetilla puolestaan viitataan analyysin johdonmukaisuuteen ja tulosten toistettavuuteen. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 133.) Tutkimuksessa validiteetista pyritään varmistumaan kattavalla ja perusteellisella aikaisemman tutkimuskirjallisuuden tarkastelulla. Tutkimuksessa kuvataan aiempien tutkimuksien tuloksia ja tulkintoja sekä pyritään perustelemaan tutkijan tekemiä valintoja. Tutkimuksen johtopäätökset pyritään myös perustelemaan riittävällä tarkkuudella, jotta lukijankin on mahdollista empiirisen aineiston pohjalta varmistua tehtyjen johtopäätösten todenmukaisuudesta. Tutkimusprosessin, aineiston ja tehtyjen johtopäätösten yksityiskohtainen kuvaus, mahdollistaa tutkimuksen seurannan ja edistää näin vastaavan laadullisen tutkimuksen toistettavuutta. On kuitenkin huomioitava, ettei tutkimuksen täydellinen toistettavuus sosiaalisen konstruktionismin mukaan ole mahdollista, sillä tutkimuksen perusta on tulkinnoissa. Tutkimuksen laatuun ja luotettavuuteen palataan tutkimuksen arvioinnin yhteydessä, luvussa 5.1.

## 4 TULOSELLISUUSDIALOGIN NYKYTILA

### 4.1 Tuloksellisuusdialogi johtajien kokemana

Tutkimuksessa kartoitettiin kohdeorganisaatioiden tuloksellisuudesta käytävän dialogin nykytila. Tutkimushaastattelujen avulla selvitettiin miten tuloksellisuustiedosta tällä hetkellä keskustellaan julkisorganisaatioissa ja millaista informaatiota toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon tukena hyödynnetään. Johtajien ja esimiesten haastatteluista tunnistettiin myös erilaisia tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ja dialogia hankaloittavia tekijöitä.

#### *Tavoite ja teema*

Tampereella palvelualueen johtamisprosessissa tuloksellisuudesta käytävä dialogi koettiin johtajien ja esimiesten mukaan laajana, organisaation läpikulkevana keskusteluna. Sen lähtökohdaksi miellettiin strateginen ja tavoitteellinen työskentely (vrt. Moynihan 2008, 5; Van Dooren ym. 2015, 20). Tuloksellisuus ilmiönä nähtiin kohdeorganisaatiossa haasteellisena ja siitä keskusteleminen miellettiin moniulotteiseksi. Moniulotteisuudella viitattiin Vakkurin (2010) mukaisesti keskustelun olevan riippuvainen siitä, millaisia tulokulmia aiheeseen otetaan mukaan ja miten tuloksellisuutta kulloinkin käsitteellistetään. Voidaan keskustella taloudellisten resurssien tehokkaasta ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä, palvelujen vaikuttavuudesta, prosessien kehittämisestä tai työhyvinvoinnista. Tuloksellisuus nähtiin yläkäsitteenä, joka kattaa alleen vaikuttavuuden, laadun, tehokkuuden ja tuottavuuden käsitteet (vrt. Meklin 2009 34–37). Alakäsitteiden avulla tuloksellisuutta kyetään jäsentämään pienempiin osa-alueisiin, mutta niiden monet tulkinnat myös sekavoittavat keskustelua.

*”Keskustelu on hyvin moniulotteista siinä miehestä, että riippuu minkälaisia tulokulmia keskustelussamme tuloksellisuudesta otetaan, mikä on määrittely, määrittelytarve, mihin keskitytään, painopisteet...” – Haastateltava 1, Tampere*

Iso Omenan palvelutorin kaltaisessa toimintaympäristössä käsitteiden monitulkintaisuus korostuu. Van Dooren ym. (2015, 2–3) mukaan tuloksellisuuden määrittäminen riippuu siitä, kenen näkökulmasta sitä tarkastellaan. Haastatteluista nousee esiin palvelutorilla toimivien yksiköiden erilaiset toimintakulttuurit sekä tavat käsitteellistää ja mitata tuloksellisuutta. Tehtäväkuvauksen mukaisesti palvelutoripäällikkö on ollut keskeisessä asemassa uusien tavoitteiden ja mittareiden luomisessa. Hänen johdolla tavoitteista ja niiden asetannasta keskustellaan koordinaatioryhmässä,

josta keskustelu etenee kaupunkitiedon johtoryhmään ja palveluliiketoimintajohtajan, ohjausryhmän puheenjohtajan käsiteltäväksi. Lopullisten mittareiden ja tavoitteiden asettamisesta vastaa palvelutorin ohjausryhmä.

Empiirinen aineisto vahvistaa tutkimuskirjallisuuden tunnistaman tarpeen, jonka mukaan tuloksellisuuden määrittely monitoimijaympäristössä vaatii vuoropuhelua ja eri toimijoiden erilaisten tulkintojen yhteensovittamista (Moynihan 2008, 111–113; vrt. Mc Guire 2002a; 2002b; Christensen & Laegreid 2011). Asetetut tavoitteet ohjaavat ja raamittavat dialogeja. Koska konsepti Espoossa on suhteellisen uusi, keskustelukäytänteet ovat vielä hakeneet muotoaan. Haastateltujen johtajien, mukaan tuloksellisuusdialogit palvelutorin käynnistysvaiheessa ovat olleet hapuilevia ja paikoin pirstaleisia. Käynnistysvaiheen keskustelut painoutuivat pitkälti suunnitteluvaiheessa asetettujen tavoitteiden tarkasteluun, erityisesti toiminnan käynnistymiseen aikataulussa ja siihen, kuinka toiminnan onnistumista voidaan arvioida. Onnistumisen arvioinnin välineiden kehittäminen on keskeisessä roolissa vielä vuoden 2017 tavoitteissakin. Uusissa tavoitteissa korostuu myös asiakaslähtöisyys, joka on ollut toiminnan keskiössä alusta asti. Tämä tavoite ohjaa myös päätöksenteossa käytettävää informaatiota ja kehitteillä olevia mittareita. Haastateltujen johtajien ja esimiesten mukaan sekä ohjaus- että koordinaatioryhmässä on keskusteltu mittareista, konkreettisesta yhteistyöstä sekä taloudesta ja asiakasnäkökulmasta. Tarkkoja painopisteitä on kuitenkin haastateltujen pohjalta hankala arvioida, koska haastateltujen tulkinnat dialogien sisällöistä vaihtelevat huomattavasti.

Sopimusohjauksen sekä palvelualueen johtamisen konteksteissa tuloksellisuudesta käytävän dialogin katsottiin ensisijaisesti painottuvan taloudellisiin aspekteihin ja toiminnan tehostamiseen. Siihen miten ja mihin taloudellisia resursseja kohdennetaan. (vrt. Rajala ym. 2017; Meklin ym. 2009, 248.) Painopisteissä ei nähty tapahtuneen suuria muutoksia viime vuosina. Päinvastoin, yhteiskunnallisten olosuhteiden ja kuntatalouden tiukentuessa, taloudellisten näkökulmien roolin nähtiin korostuvan entisestään. Lainsäädännön, asetusten ja normien tunnistettiin säätelevän ja raamittavan tuloksellisuudesta käytävää dialogia kaikissa julkisjohtamisen konteksteissa.

*”Painopiste on pitkälti siinä, että kun nyt puhutaan tuloksellisuudesta, taloudelliset puolet korostuu hyvin voimakkaasti. Tietysti kun julkisessa taloudessa on rahasta tiukkaa, niin mietitään näitä asioita, kaikkea, lähinnä taloudellisista lähtökohdista käsin.” – Haastateltava 1, Turku*

*”Tuloksellisuus ylipäänsä on aika paljon framilla sen taloudellisen tuloksen kautta tänä päivänä, johtuen kuntien tiukasta taloustilanteesta.” – Haastateltava 2, Tampere*

Taloudellisten resurssien käytön lisäksi sopimusohjauksen yhteydessä nousi vahvasti esiin myös aineettoman pääoman merkitys organisaation taloudellisuusajattelussa. Ilman asiantuntevaa ja jaksavaa henkilöstöä ei ole työntekijöitä, jotka toteuttavat varsinaista palvelutuotantoa. Tähän liittyvässä taloudellisuus ja tuloksellisuusdialogissa painotetaan henkilöstön hyvinvointia, työssä jaksamista ja osaamista (vrt. Van Dooren ym. 2015, 2–3). Mainittujen painopisteiden lisäksi tuloksellisuus nähtiin sekä Turun varhaiskasvatuksen organisaatiossa että Tampereen hyvinvointipalvelualueen johtamisessa myös taloudellista ajattelua laajempänä kokonaisuutena (vrt. Meklin 1997, 81; Vakkuri 2010). Tällöin eurojen lisäksi dialogin keskiöön nousevat palvelun sisältöön, määrään, ja laatuun liittyvät tekivät. Palveluiden sisältöön kohdentuvassa dialogissa huomiota kiinnitettiin erityisesti asiakasnäkökulmaan, eli siihen onko palvelu asiakkaan näkökulmastaan laadukasta, hyvää ja vastaa määriteltuihin tarpeisiin.

Isaacs (2001, 210–214) tunnistaa kielen pirstoutumiseen kohdistuvia haasteita ja kielieroja organisaatioiden eri tasoilla. Hänen mukaansa organisaation alemmilla tasoilla puhutaan tyypillisesti tunteiden ja merkityksen kieltä, kun ylemmillä organisaatiotasolla käytetään toiminnan ja vallan kieltä. Erityisesti linjaorganisaatioissa Turussa ja Tampereella johtajat tunnistivat kieli- ja painotuseroja organisaatioiden tuloksellisuusdialogeissa. Turussa tuloksellisuusdialogien kieli- ja painotuseroja kuvailtiin seuraavasti.

*”Jotenkin tuntuu, että heillä (lautakunnan tasolla) pääintressinä on tuloksellisuus nimenomaan siitä taloudellisesta näkökulmasta. Tiedän, että omalla vastuulla on tuoda sitä substanssia siihen keskusteluun mukaan. Koen, että vielä johtoryhmätasollakin keskustelua ohjaa se taloudellinen tehokkuus. Omalla alueella ja johtotiimissä tuloksellisuudesta keskustellaan sekä taloudellisesta että sisällöllisestä näkökulmasta. Siitä, että miten nämä ratkaisut vaikuttaa lapsiin” – Haastateltava 2, Turku*

Tampereella palvelualueen johtamisprosessissa tuloksellisuuskeskustelun painopisteiden nähtiin niin ikään vaihtelevan organisaatio- ja tavoitetason mukaisesti. Erityisesti valtuustotason keskustelun katsottiin kytkeytyvän itse palveluihin ja hyvin lähelle palvelualueiden asiakkaita. Kielieroihin ja yhteisen kielen pirstoutumisen (Isaacs 2001, 210–214) luomiin haasteisiin palataan tutkimuksessa myöhemmin.

*”Keskustelun painotukset vaihtelee tosin paljon. Valtuustotasolla keskustelu menee selkeästi palveluihin ja hyvin lähelle asiakkaita ja kuntalaisia.” – Haastateltava 3, Tampere*

Tampereella toimintamallin uudistukset ja organisaatiomuutokset heijastuvat selvästi käytäviin tuloksellisuusdialogeihin. Toimintamallin uudistumisen yhteydessä kaupungin johtoryhmätasolla keskustelua käydään johtamisesta ja strategian tavoitteista, mutta toistaiseksi taloudelliset aspektit painottuvat enemmän. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tuotannon johtajalta puuttui tilaaja-tuottajamallissa virkamies esimies, joka toi omat haasteensa tuloksellisuusdialogeihin. Uudessa toimintamallissa kaupungin kokonaisuutta kyetään tarkastelemaan aiempaa paremmin, sillä toiminta ei ole eriytettyä, kuten tilaaja-tuottajamallissa. Tiedetyt tavoitteet laaditaan yhteisiksi, mutta alueiden erityispiirteet huomioidaan ja ne kyetään näin nostamaan konkreettisiksi osatavoitteiksi. Nämä tavoitteet ohjaavat myös tuloksellisuusdialogien teemoja, painotuksia ja tavoitteita (vrt. Rajala ym. 2017; Moynihan 2008, 102–103). Vaikka tilaaja-tuottajamallista luovutaan, tavoitteiden asetannassa pidetään tulevaisuudessa pitkälti kiinni samoista mittaristoista ja tavoitteiden osa-alueista kuin aikaisemminkin. Uuden toimintamallin tavoitteet asetetaan niin, että ne mukailevat kaupungin strategiaa.

Selkeänä uutena elementtinä johtamisen tueksi tulee niin kutsuttu tavoiteasiakirja, johon sisällytetään tavoitteita, jotka eivät välttämättä suoraan ole johdettavissa kaupungin strategiasta, mutta jotka ovat olennaisia ja ominaisia kyseiselle palvelualueelle. Tavoiteasiakirjassa ei haluta toistaa kaupunkistrategian tavoitteita sellaisinaan. Tavoiteasiakirjan ympärillä käytävä dialogi tulee sitoa vahvasti hyvinvoinnin palvelualueeseen ja sen erityispiirteisiin. Asetettujen tavoitteiden tulee olla kuvaavia, konkreettisia ja sellaisia joihin arjen johtamisella kyetään vaikuttamaan. Tilaaja-tuottajamallissa tilaajan huomio kiinnittyi ensisijaisesti palvelujen vaikuttavuuteen. Siirryttäessä linjaorganisaatiomaiseen toimintamalliin, dialogeissa esiin nousevat kysymykset siitä, kuinka tuottavuuden kehittäminen saadaan johtamistyössä näkyväksi organisaation kaikilla tasoilla. Tällöin myös organisaation aikaansaannoskykyynkin liittyvät seikat saavat dialogeissa osakseen aiempaa aktiivisempaa huomiota.

### ***Käytettävä informaatio***

Moynihanin (2008, 5–6) mukaan tuloksellisuuden johtamiseen sisältyvillä työkaluilla, kuten tulosmittauksella, luodaan tuloksellisuusinformaatiota organisaation toiminnasta. Virtanen ja Vakkuri (2016, 16–17) puolestaan korostavat tuloksellisuuden johtamisessa olevan kyse sekä tuloksellisuuden mittaamisesta että sen avulla tuotetun tuloksellisuusinformaation hyödyntämisestä

päätöksenteon yhteydessä. Tutkimuksen kohdeorganisaatioilla, sekä sopimusohjauksen että palvelualueen johtamisen yhteydessä on käytettävissään kattava määrä erilaista informaatiota toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon tueksi. Esimerkkeinä mainittakoon neljännesvuosittaiset talousseurannan raportoinnit, toimintaympäristöstä kerättävä monenlainen informaatio kuten väestömuutokset ja kaavoitus suunnitelmat, asiakaspalautteet ja -kyselyt, henkilöstölle kohdennetut kyselyt sekä valtakunnalliset vertailuraportit kuten Kuusikkokuntien raportti ja Kunta10. Mainitut informaatiolajit toistuivat haastatteluista toiseen, joten niitä voidaan pitää keskeisimpinä käytössä olevina informaatiolajeina. Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa myös kasvatus- ja opetus suunnitelmien sekä erilaisten pedagogisten asiakirjojen tunnistettiin olevan keskeisessä asemassa suunnittelussa ja toiminnan kehittämisessä.

Tuloksellisuusinformaation tunnistettiin luovan pohjan organisaatioiden toiminnan ja päätöksenteon kehittämiselle. Rajalan ym. (2017) mukaan tuloksellisuusdialogin tavoite asettaa vaatimuksia keskustelun pohjan muodostavalle tuloksellisuusinformaatiolle ja luo näin sille käyttötarkoituksen. Haastatellut johtajat ja esimiehet tunnistivat tuloksellisuusinformaation merkityksen toimivalle ja tavoitteelliselle tuloksellisuusdialogille. Monipuolista tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään kohdeorganisaatioissa aktiivisesti, erityisesti suunnitteluun, arviointiin ja toiminnan kehittämiseen. Behnin (2003) ajatuksia mukaillen, tuloksellisuusinformaation ensisijaisena käyttötarkoituksena nähtiin toiminnan kehittäminen ja tuloksellisuuden vahvistaminen. Toiminnan kehittämisessä voidaan vaalia vuosittain erityisiä kehittämisen kohteita, kuten tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa lasten/nuorten osallisuutta. Tämä heijastuu näin ollen myös organisaatioiden tuloksellisuusdialogien teemoihin ja tavoitteisiin. Vuosittaisessa toiminnan ja talouden suunnittelussa tarkastellaan tilannetta taaksepäin, arvioidaan miten on suoriuduttu ja onko asetetut tavoitteet kyetty saavuttamaan (vrt. Behn 2003, 593–594; Van Helden 2012, 161; Rajala ym. 2017). Tältä pohjalta organisaatioissa lähdetään miettimään seuraavan toimintakauden tavoitteita ja mittareita näiden toteutumisen seuraamiseksi. Näin seurantatiedon hyödyntäminen kytkeytyy toiminnan suunnitteluun, jossa korostuu erityisesti resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen, päiväkotien määrä alueellisesti, ryhmien muodostus ja päiväkotien aukioloajat. Informaation hyödyntäminen hoitopaikkojen ja asiakastarpeiden kohtaamisen kartoittamiseen nähdään keskeisenä. Tällöin sen merkitys korostuu myös tuloksellisuusdialogien tavoitteissa. Kohtaamisella tarkoitetaan sitä, onko tuotettu palvelu sellaista, jota asiakkaat tarvitsevat, ovatko hoitopaikat siellä missä niitä tarvitaan ja vastaavatko tarjotut hoitomuodot asiakkaiden tarpeita. Seurantavaiheessa arvioidaan toiminnan onnistumista ja tehdään mahdollisia korjaustoimenpiteitä. Kehittämisenäkökulmasta

tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen kytkeytyy pitkälti palvelutarve muutoksien analysointiin ja siihen kuinka näihin muutoksiin kyetään vastaamaan.

*”Informaatiota käytetään paljon siihen toiminnan arviointiin, että ollaanko me onnistuttu saavuttamaan asetettuja tavoitteita.” – Haastateltava 4, Tampere*

*”Tarkastellaan onko suunnittelussa osuttu oikeaan, onko hoitopaikat siellä missä niitä tarvitaan ja ovatko hoitomuodot sellaisia, joita tarvitaan.” – Haastateltava 3, Turku*

Haastattelujen perusteella keskeisimmät informaatiolajit palvelutorin toiminnan suunnittelun ja kehittämisen kannalta ovat kävijämäärät, asiakaspalautteet ja – kyselyt sekä henkilöstölle kohdennetut kyselyt ja tilojen käyttöaste informaatio. Taloudellisesta näkökulmasta henkilöstö- ja vuokratkustannukset ovat palvelutorin merkittävin kuluerä, jonka vuoksi lukuja seurataan aktiivisesti. Näiden lisäksi hyödynnetään tutkimusmateriaalia ja vertailuinformaatiota, kuten Kuusikkoraporttia. Toimintaa myös vertaillaan konkreettisesti esimerkiksi Tampereen hyvinvointikeskuksien toimintaan. Edellä mainittua informaatiota hyödynnetään palvelutorilla aktiivisesti. Erityisiä käyttötarkoituksia ovat suunnittelu, arviointi sekä oppiminen ja laajempi toiminnan kehittäminen (vrt. Behn 2003). Arviointi ja seuranta ovat haastateltujen johtajien ja esimiesten mukaan tärkeimmät informaation käyttötavat (vrt. Van Helden ym. 2012, 161). Nämä heijastuvat tuloksellisuusdialogien tavoitteisiin ja teemoihin. Rajalan ym. (2017) mukaan arviointiin käytettävä tuloksellisuusinformaatio on usein monitulkintaista, jonka vuoksi vuorovaikutteinen keskustelu yhteisen kokonaiskuvan synnyttämiseksi on erityisen tärkeää. Monipuolisen kokonaiskuvan rakentamisessa yhdistyvät eri toimijoiden näkemykset tuloksista. Arvioivan tuloksellisuusdialogin onnistuessa, kyetään keskusteluun tuomaan kunkin osallistujan vahvuudet niin arviointia valmisteltaessa, kuin tuloksia analysoitaessa.

Asiakasrajapintaan liittyvään informaatioon pyritään palvelutorilla reagoimaan nopeasti. Johtajat tiedostavat, että henkilökunnan on tärkeä olla tietoisia siitä, millaista palautetta saadaan ja toimintaa täytyy jatkuvasti kehittää saadun palautteen mukaisesti. Konkreettiset toimenpiteet henkilökunnan tavoittamiseksi ovat kehitteillä. Palvelutorilla pyritään oppimaan virheistä, kehittämään toimintaa ja tutkimaan konseptin hyödyntämismahdollisuuksia muuallakin. (vrt. Behn 2003, 596–598; Van Dooren 2006, 160–169, 200–201; Rajala ym. 2017.) Näissä käyttötavoissa korostuu Espoon kaupungin näkökulma. Mielenkiintoista olisi selvittää tarkemmin, miten muut toimijat kokevat tarjolla olevan informaation tukevan heidän oman toimintansa kehittämistä.

*”Informaatiota hyödynnetään suunnitteluun, oppimistarkoitukseen ja koko palvelutorin toiminnan kehittämiseen, esimerkiksi joidenkin yksiköiden aukioloaikojen laajentamiseen. Arviointi on myös todella tärkeää, jotta kyetään hahmottamaan onnistumista.” – Haastateltava 1, Espoo*

### ***Osallistujat ja foorumit***

Sopimusohjauksen kontekstissa kartoitettiin tuloksellisuusdialogin polkua strategisista linjauksista kohti toimialan operatiivisia sopimuksia. Rajalan ym. (2017) mukaan tällaista tuloksellisuusdialogia voidaan luonnehtia vertikaaliseksi. Haastatellut johtajat mielsivät strategiset sopimukset pitkälti ylhäältäpäin annettuina, eikä vaikuttamisen mahdollisuuksia sopimuksen sisältöön juurikaan paikannettu. Dialogin mahdollistaville foorumeille osallistuminen ei näin ollen ole mahdollista. Operatiivisia sopimuksia puolestaan työestetään dialogissa yhdessä usean toimijan kesken. Niihin asetettavia tavoitteita ja yhteensopivia mittareita pohditaan yhteistyönä organisaation eri tasoilla. Varhaiskasvatuksen johtoryhmistä ja johtotiimeistä käyty dialogi toiminnan tavoitteista ja tuloksellisuudesta jalkautuu aluejohtajien sekä aluepäälliköiden kautta alaspäin organisaatiossa. Aluepäälliköt ja heidän alaisuudessaan työskentelevät päiväkodinjohtajat tapaavat kahden viikon välein, jolloin aluepäälliköt viestivät johtotiimissä kulloinkin esille tulleita tuloksellisuuden teemoja eteenpäin. Päiväkodinjohtajien vastuulle jää keskusteluttaa asiat henkilöstön kanssa. Tuloksellisuusdialogin mahdollistavia foorumeita on näin ollen useita ja ne ketjuuntuvat toisiinsa.

Yllä mainittujen tapaamisten lisäksi Turun varhaiskasvatuksen organisaatiossa on muitakin foorumeja, jotka mahdollistavat tuloksellisuudesta ja sen osa-alueista keskustelemisen. Haastattelujen pohjalta esiin nousseita foorumeja ovat edellä mainitut varhaiskasvatuksen johtoryhmän ja johtotiimin säännölliset tapaamiset sekä joka toinen viikko järjestettävät aluekokoukset, koko kaupungin varhaiskasvatuksen esimiespäivä ja päiväkotiyksiköiden omat keskustelu- ja kokouskäytännöt (esimerkiksi viikoittaiset tapaamiset päiväkodinjohtajan kanssa ja tiimikohtaiset viikoittaiset palaverit). Näiden lisäksi jokaisella organisaatiotasolla järjestetään kehityskeskusteluja, suunnittelu- ja kehittämispäiviä sekä toiminnan arviointipäiviä vuosikellon aikataulun mukaan. Toimintakauden lopuksi järjestetään CAF-arviointi päivä, johon osallistuu useita toimijoita eri organisaatiotasoilta.

*”Sitä keskustelua (tuloksellisuudesta) käydään monella tasolla ja monella eri foorumilla.” – Haastateltava 4, Turku*



*”Missä meillä tehdään strategiset ja operatiiviset sopimukset, niin se on tietenkin lautakunta, valtuusto ja hallitustaso, mutta operatiivisten sopimusten kohdalla se keskustelu on jatkuvaa. Sitä käydään siellä yksikössä, eli ihan yksikkötason työntekijät käyvät sen lähiesimiehensä kanssa, mä käyn heidän kanssaan keskustelua ja me käydään johtoryhmässä ja johtotiimissä sitä keskustelua kanssa.” – Haastateltava 5, Turku*

Palvelualueen johtamisen yhteydessä tuloksellisuusdialogin osallistujat määrittyvät organisaatiotason ja tavoitetason mukaisesti. Ensiksi valmistellaan ylätason, kaupunkistrategian tavoitteet, joissa Tampereen kaupungin poliittiset toimijat ja virkamiesvalmistelijat ovat keskeisessä asemassa. Kun ylätason tavoitteet ovat hyväksytty, ryhdytään asettamaan alemman tason tavoitteita. Hyvinvoinnin palvelualueella edetään linjaorganisaation hierarkiaa noudattaen, palvelualuejohtajasta alaspäin. Näin myös hyvinvoinnin palvelualueen tuloksellisuusdialogia voidaan Rajalan ym. (2017) mukaan luonnehtia vertikaaliseksi tuloksellisuusdialogiksi. Keskustelu jalkautuu palvelualueen johtajalta palvelualueen johtoryhmään, josta palveluryhmän johtaja vie keskustelua varhaiskasvatuksen tiimivastaaville sekä perusopetuksen vastaaville rehtoreille. Varhaiskasvatuksen tiimivastaavat (3kpl) ja perusopetuksen vastaavat rehtorit (3kpl) keskusteluttavat asiat yksiköissään, joissa jokaisessa on lisäksi omat keskustelukäytäntönsä. Uuden toimintamallin suunnittelu- ja käyttöönottovaiheessa keskusteluissa on lisäksi ollut mukana tietojohtamispalvelut, strategiayksikkö, palvelualueen esikunnasta suunnittelijoita sekä palveluryhmän sisältä yksi suunnittelija. Loppuvuodesta 2016 toteutettiin lisäksi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen työpajoja, joihin osallistettiin koulujen rehtoreita sekä päiväkotien johtajia. Toimintamallin uudistamisen yhteydessä tuloksellisuusdialogit ovat saaneet uusia ulottuvuuksia erilaisten osallistujien mukana. Vertikaaliset tuloksellisuusdialogit muotoutuvat näin horisontaalisiksi. (vrt. Rajala ym. 2017.)

*”Osallistuu erittäin laaja porukka ympäri organisaation.” – Haastateltava 4, Tampere*

*”Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen johtoa, mutta nyt toimintamallin uudistuessa on ollut laajempi joukko keskustelemassa näistä asioista.” – Haastateltava 3, Tampere*

Palvelutori kontekstissa, Espoon kaupungin johtoryhmä ja toimialojen johtoryhmät tekivät palvelutorin toimintaan vaikuttavia linjauksia konseptin suunnittelu ja kehitysvaiheessa. Kaupungin johtoryhmä on tehnyt päätöksen palvelutorin palvelutarjoamasta. Tämän jälkeen palvelutorin tuloksellisuuskeskusteluja on käyty ensisijaisesti kaupunkitiedon johtoryhmässä, ohjausryhmässä ja koordinaatioryhmässä. Näiden tahojen lisäksi palvelutorilla toimivat yksiköt käyvät

tuloksellisuuskeskustelut omissa linjaorganisaatioissaan. Nämä keskustelut jäävät kuitenkin tämän tutkimuksen rajauksien ulkopuolelle.

Palvelutorin ohjausryhmään kuuluvat Espoon kaupungin ne toimialajohtajat, joiden vastuualueilla on toimintaa palvelutorilla, heidän valitsemansa edustajat, palvelutoripäällikkö sekä muiden toimijoiden edustajat. Ohjausryhmän vastuulle kuuluu toteuttaa linjauksia, joita kaupungin johtoryhmä on konseptille asettanut. Ohjausryhmä ohjaa palvelutorin toimintaa ja seuraa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Palvelutorin koordinaatioryhmään kuuluu palvelutoripäällikkö ja yksiköiden esimiehet. Koordinaatioryhmän tehtävänä on kehittää palvelukonseptia, osallistua yhteisten toimintojen päätöksentekoprosessiin sekä toteuttaa ohjausryhmän asettamia linjauksia. Palvelutoripäällikkö vastaa palvelutorikonseptin operatiivisesta toteuttamisesta, toiminnan kehittämisestä, yhteistyöstä eri sidosryhmien välillä sekä yhteisestä taloudesta ja turvallisuudesta. Palvelutoripäällikkö kuuluu myös kaupunkitiedon johtoryhmään, jonka alaisuudessa palvelutorikonsepti toimii. Palvelutoripäällikkö raportoi kerran kuukaudessa kaupunkitiedon johtoryhmään palvelutorin kuukausittaiset tilastot nelikentän mukaisesti (sis. toiminnan prosessit, talous- ja henkilöstöluvut). Palvelutorin johtajalla nähdään olevan keskeinen rooli tuloksellisuusdialogin ylläpitämisessä ja tiedon jakamisessa/välittämisessä eri päätöksentekotasojen välillä. Tuloksellisuusdialogien rakenne määrittyy edellä kuvatun mukaisesti palvelutorin monitoimijaympäristössä. Rajalan ym. (2017) mukaan tuloksellisuusdialogien osallistujat tulee valita tarkoituksenmukaisesti tavoitteen, teeman sekä dialogin kohteena olevan organisaatiotason mukaisesti. Haastateltavien mukaan palvelutorin ohjaus- ja koordinaatioryhmässä on tavoitteiden toteutumisen kannalta oleelliset osallistujat. Osallistumisasteen ylläpitämisessä on kuitenkin ollut ongelmia.

Toimialajohtajien ja yksiköiden esimiesten välityksellä linjaorganisaatioissa kulloinkin esille tulleita tuloksellisuuden teemoja kulkeutuu ohjaus- ja koordinaatioryhmien kokouksiin. Näitä käsitellään niiltä osin, kuin ne ovat oleellisia palvelutorin yhteisen toiminnan ja tavoiteasetannan kannalta (vrt. Moynihan 2008, 5; Van Dooren ym. 2015, 20). Informaatio kulkee myös toiseen suuntaan palvelutorilta linjaorganisaatioihin. Haasteltavat kokivat, että palvelutorin tavoitteiden seurannan tulisi olla jatkossa jokaisen ohjausryhmän kokouksen agendalla, sillä tämä kuuluu ohjausryhmän vastuusiin.

Palvelutorin suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa ohjausryhmä kokoontui aktiivisesti ja dialogit painottuivat palvelutorin käynnistymiseen aikataulussa (vrt. Rajala ym. 2017). Käynnistytyn jälkeen ohjausryhmä vähensi kokouksiaan 2-4 kertaan vuodessa. Kokouksien väheneminen herätti haastatelluissa johtajissa ristiriitaisia mielipiteitä. Yhtäältä kokouksien määrä koettiin ohjaaviin

tehtäviin nähden riittävänä, mutta toisaalta esiin nousi myös näkemyksiä siitä, että toiminta hidastuu, mikäli lopullista päätöstä tulee odottaa ohjausryhmältä. Haastatteluaineiston pohjalta syntyi kuva, jonka mukaan valta- ja vastuurakenteita tulisi selkiyttää, erityisesti koordinaatioryhmän vapausasteiden osalta.

Palvelutorin koordinaatioryhmä kokoontuu kaksi kertaa kuukaudessa. Joka toinen tapaaminen painottuu tuloksellisuusteemojen ja kuukausittaisten tilastojen läpikäymiseen. Kuukauden toiseen tapaamiseen valitaan jokin yhteinen tema, josta käydään keskustelua. Koordinaatioryhmän tuloksellisuudesta käytävät keskustelut painottuvat asiakasnäkökulmaan ja yhteistyön merkitykseen, siihen millaista lisäarvoa yhdessä toimimalla kyetään tuottamaan (vrt. Rajala 2017; Moynihan 2008, 111–113). Taloudellisuus ja tuottavuus aspektit huomioidaan, mutta niistä keskustellaan vähemmän.

Koordinaatioryhmässä yksiköiden esimiesten tehtävä on yhteensovittaa linjaorganisaatioiden ja palvelutorikonseptin vaatimuksia. Tuloksellisuusdialogi voidaan näin luokitella rajapinnat ylittäväksi, sillä keskustelua tuloksellisuudesta käydään eri sektoreiden edustajien välillä, kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla (ks. Rajala ym. 2017). Yksiköiden esimiesten kautta keskustelut jalkautuvat myös palvelutorin henkilökunnalle. Henkilökunnan keskuudessa esiin nousseita näkemyksiä viestitään yksiköiden esimiesten välityksellä koordinaatioryhmään. Lisäksi palvelutorin viikkoinfo mahdollistaa tuloksellisuuskeskustelun henkilöstön kanssa. Toistaiseksi viikkoinfoon osallistuminen on ollut vähäistä, mutta uusia toteuttamistapoja kehitetään. Palvelutorin henkilöstön osallistaminen nähdään tärkeänä läpinäkyvyyden ja konseptin kehittämisen kannalta. Henkilöstö työskentelee asiakasrajapinnassa, josta myös merkittävimpien innovaatioiden katsotaan syntyvän. Henkilöstön osallistaminen on koettu haasteelliseksi, sillä keskusteluihin osallistuessaan he ovat poissa asiakastyöstä.

*”Keskustellaan pääasiassa palvelutorin ohjaus- ja koordinaatioryhmissä. palvelutoripäällikkö vie lisäksi keskustelua kaupunkitiedon johtoryhmään ja osallistuu kaikkiin foorumeihin.” – Haastateltava 2, Espoo*

*”Tavoitteiden ja mittareiden määrittäminen tulee ohjausryhmältä ja tietysti jokaisella yksiköllä on ne omat tavoitteensa ja mittarinsa, jotka tulevat sieltä toimialalta ja linjaorganisaatiolta. Ne tulevat molempiin ryhmiin, sekä ohjaus- että koordinaatioryhmiin. Koordinaatioryhmässä esimiehet edustavat omaa yksikköään ja tuovat esiin mitä heidän esimiehensä sanoo jostakin asiasta tai miten linjaorganisaation mallin mukaan toimitaan.” – Haastateltava 3, Espoo*

Tuloksellisuuskeskustelu-käytäntöjä kehitetään kaikissa kohdeorganisaatioissa myös sidosryhmien kanssa (vrt. Syvänen ym. 2015; Van Dooren & Van De Walle 2011, 3–9). Palvelutorilla tämä lukeutuu myös vuoden 2017 tavoitteisiin. Turun ja Tampereen linjaorganisaatioissa erityisesti vanhempien ja lasten osallisuus on saanut viimeaikoina paljon huomiota. Pienten lasten osallisuus varsinaisessa tuloksellisuudesta käytävässä keskustelussa on kuitenkin varsin vähäinen. Kaikissa kohdeorganisaatioissa asiakkaat, lasten huoltajat ja vanhemmat osallistetaan tuloksellisuuskeskusteluun ensisijaisesti palautteiden ja kyselyiden kautta, mutta myös fyysisessä vuorovaikutustilanteissa esiin nousseet asiat huomioidaan. Asiakkaille myös tiedotetaan erilaisten kanavien kautta kaupunkien toiminnasta ja onnistumisista. Haastatteluista esiin nousseita kanavia ovat esimerkiksi kaupunkilehti, sosiaalinen media ja kirjalliset toimintakertomukset (vrt. Behn 2003, 595). Kolmannen sektorin yhdistyksien ja järjestöjen sekä yksityisten yritysten kanssa tehdään yhteistyötä, mutta heidän kanssaan käydyt keskustelut eivät suoranaisesti käsittele organisaatioiden tuloksellisuutta. Keskusteluista ja palautteista nostetaan kuitenkin huomioita organisaatioiden sisäisiin tuloksellisuusdialogeihin.

Haastatellut johtajat kokivat palveluiden vastaavan asiakkaiden tarpeita paremmin, kun toimintaa kehitetään vuorovaikutteisessa yhteistyössä eri tahojen kesken. Monitulkintaisuuden lisääntymisestä huolimatta tällaisten vuorovaikutustilanteiden mahdollistaminen nähtiin organisaatioiden kehittämiskohteena. Palvelutorilla vuorovaikutteinen toimintamalli ja digitaalinen keskustelualusta yksityisten palveluntuottajien, yhdistysten ja kuntalaisten vuoropuhelun parantamiseksi ja sen laajentamiseksi pilotoidaan vuoden loppuun mennessä.

### ***Keskustelutapa***

Turussa eri organisaatiotasojen johtajat kuvasivat tuloksellisuudesta käytävää keskustelua jatkuvaksi, moniulotteiseksi ja määrämittäiseksi. Jatkuvuudella ja määrämittaisuudella kuvattiin keskustelun ajallista ulottuvuutta. Tuloksellisuudesta käytävät keskustelut koetaan säännöllisiksi ja ne ovat sidoksissa asetettuun talouden ja toiminnan vuosikelloon sekä erilaisiin raportointeihin. Määrätyt tuloksellisuusteemat toistuvat vakioaikavälein. (vrt. Rajala ym. 2017.) Tuloksellisuusdialogin ajallista ulottuvuutta kuvattiin samoin myös Tampereen hyvinvointipalvelualueella ja Espoon Iso Omenan Palvelutorilla. Keskustelua tuloksellisuudesta käydään monien toimijoiden kanssa, monella eri tasolla ja foorumilla.

*”Keskustelu on jatkuvaa, se on hyvin monialaista, eli sitä käydään monella tasolla olevaa keskustelua.” – Haastateltava 5, Turku*

*”Se on jokapäiväistä ja määrämittaista, kaiken aikaa.” – Haastateltava 6, Turku*

*”Tuloksellisuuskeskustelua käydään läpi vuoden. Vuosikellon mukaan sitä aikataulutetaan niihin isoihin paaluihin, mutta palveluiden kehittämisessä se on jatkuvaa ja osa arkea.”*

*– Haastateltava 5, Tampere*

*”Kyllä se (keskustelu) kytkeytyy siihen asetettuun vuosikelloon ja pyörii pitkälti sen ympärillä. Hieman on rakenteita vielä näin alkuvaiheessa haeskeltu. Näen myös, että sitä tapahtuu arjessa kaiken aikaa” – Haastateltava 4, Espoo*

Syväsén ym. (2015, 142) mukaan dialogin toteutumiselle voidaan muodostaa puitteet fyysiseen tai virtuaaliseen tilaan. Kaikissa tutkimuksen kohdeorganisaatioissa tuloksellisuudesta käytävät keskustelut ovat pääsääntöisesti kasvokkain järjestettyjä kokouksia ja suullista keskustelua. Useista kokouksista laaditaan lisäksi kirjalliset muistiot. Kaikilla kohdeorganisaatioilla on käytettävissään erilaisia virtuaalisia ”työtiloja” ja keskustelumahdollisuuksia, mutta näiden hyödyntämisen aste vaihtelee. Espoon kaupungin keskustelualustalla on ollut teknisiä ongelmia, jonka vuoksi sen käyttö on jäänyt vähäiseksi. Palvelutorin omaa virtuaalista työtilaa hyödynnetään aktiivisemmin, mutta hyödyntämisen aste vaihtelee yksiköittäin. Lynkkiä ja perinteistä sähköpostia lukuun ottamatta, virtuaaliset alustat kaikissa tutkimuksen kohdeorganisaatioissa ovat pääsääntöisesti työskentelytiloja, jotka mahdollistavat yhteisten asiakirjojen katselun ja niiden muokkaamisen. Kyse ei sinällään ole virtuaalisista keskustelualustoista, sillä vuorovaikutteiset elementit jäävät puutteelliseksi (vrt. Syvänen ym. 2015; Isaacs 2001; Yankelovich 1999). Palvelutorilla hyödynnetään paljon erilaisia pikaviestimiä, esimerkiksi koordinaatioryhmällä on oma whatsapp -keskusteluryhmä, mutta sen käyttö painottuu arkisten ja akuuttien asioiden käsittelyyn. Digitaalisten mahdollisuuksien tehokkaampi hyödyntäminen nähtiin etenkin Turussa ja Tampereella kohdeorganisaatioiden kehittämiskohteena.

Kaikissa kohdeorganisaatioissa käytettävissä olevasta informaatiosta tunnistettiin syntyvän erilaisia tulkintoja ja näkemyksiä, jotka pyritään huomioimaan keskusteluissa. Kuten Vakkuri (2010) toteaa, toimialojen toimintatavat ja yksilöiden taustat vaikuttavat siihen, kuinka he käsittelevät ja tulkitsevat tuloksellisuusinformaatiota. Kaikki haastateltavat myönsivät tuovansa omat eriävät mielipiteensä esille keskusteluissa. Aiempien kokemusten erilaisten mielipiteiden huomioimisesta tunnistettiin

vaikuttavan niiden esille tuomiseen. Eriävät mielipiteet tulee haastateltujen johtajien mukaan pohjustaa ja perustella, eikä niitä tule tuoda julki ainoina oikeina vaihtoehtoina. Mikäli eriävät mielipiteet aiheuttavat organisaatiossa ristiriitatilanteita, ratkaistaan ne avoimella keskustelulla. Palvelutorilla ristiriitoja ratkaistaan koordinaatioryhmässä. Ristiriitoihin haastateltujen johtajien mukaan paneudutaan ja niistä keskustellaan mahdollisimman kattavasti, jotta saavutetaan yhteinen ymmärrys. Myös ulkopuolisen avun hakeminen nähtiin mahdollisuutena. Mikäli palvelutorin koordinaatioryhmässä ei kyetä ratkaisemaan ristiriitaa, ohjausryhmä tai kaupungin johtoryhmä tekee lopullisen päätöksen. Haastateltujen johtajien mukaan on erityisen tärkeää huomioida, että asiat keskustelevalt keskenään, eivät tunteet tai henkilökemiat (vrt. Isaacs 2001, 40–41; Syvänen ym. 2015, 31–37).

## 4.2 Tuloksellisuusdialogin haasteet

### *Ulkoiset puutteet*

Tutkimuksen empiirisestä aineistosta voidaan tunnistaa useita dialogin ulkoisia tekijöitä, jotka luovat haasteita tuloksellisuusdialogin toteutumiselle. Turun varhaiskasvatuksen sopimusohjauksessa sekä Iso Omenan palvelutorilla tietojärjestelmien yhteensopimattomuuksien tunnistettiin aiheuttavan tällaisia haasteita. Tietojärjestelmien yhteensopimattomuudella viitataan tutkimuskirjallisuuden tunnistamiin resurssien puutteisiin (vrt. Askim, Johsen & Christophersen 2008; De Lancer Julnes & Holzer 2001). Tietojärjestelmiä on hankittu eri aikoihin, eri toimittajilta, jolloin ne eivät kommunikoi luontevasti keskenään. Tämä puolestaan johtaa manuaalisen työn lisääntymiseen. Manuaalinen työ on vaivalloista, aikaa vievää, kasvattaa kirjaamisvirheiden mahdollisuuksia ja aiheuttaa epäilyksiä tiedon luotettavuutta kohtaan. Näin puutteet organisaatioiden resursseissa luovat haasteita myös yksittäisille toimijoille. Informaation laatuun kohdistuvat epäilykset voivat aiheuttaa valikoitua informaation käyttöä ja edesauttaa Van De Wallen ja Van Doorenin (2010, 43–44) kuvaamien virheellisten käsityksien muodostumista. Nämä heijastuvat myös tuloksellisuusdialogiin, etenkin sen tavoitteeseen ja teemaan. Tampereella palvelualueen johtamisessa tunnistettiin myös kirjaaminen informaation hyödyntämistä hankaloittavana tekijänä, mutta tämä miellettiin ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden ongelmaksi.

*”Meillä on erilaisia tietojärjestelmiä, jotka ei kauhean näppärästi kommunikoi vielä toistaiseksi keskenään, taloushallinnan, henkilöstöhallinnan, tilojen käytön järjestelmät ja asiakastietojärjestelmät. Niitä on eri aikoina hankittu, eri tuottajilta. Niiden keskinäinen*

*kommunikointi ongelma tarkoittaa sitä, että nämä tiedot täytyy viedä johonkin excel-  
taulukkaan tai ruutuvihkoon ja siitä analysoida. Manuaalinen työvaihe aiheuttaa sen, että  
virheitä ja kömmähdyksiä tapahtuu.” – Haastateltava 6, Turku*

*”Järjestelmät eivät kommunikoi keskenään, joudutaan manuaalisesti keräämään ja  
analysoimaan tietoa, se on hankalaa ja aikaa vievää.” – Haastateltava 5, Espoo*

Viiveet tiedon tuotannossa tunnistettiin, mutta ne nähtiin tilapäisinä tai koskevan jotakin tiettyä tiedon osa-aluetta. Turussa ja Tampereella kohdeorganisaatioiden johtajat mukaan niitä ei nähty merkittävinä tuloksellisuusdialogia häiritsevinä tekijöinä. Tiedontuotannon viiveen haitalliset vaikutukset nähtiin sopimusohjauksen yhteydessä olevan näkyvämpiä organisaation ylemmillä tasoilla, joilla varsinainen päätöksenteko tosiasiallisesti tapahtuu. Tutkimuksen empiirinen aineisto tukee aikaisempia aihepiirin tutkimuksia, sillä poliittisen kontekstin vaikutus ja sen luomat haasteet tunnistettiin jokaisessa tutkimuksen kohdeorganisaatiossa (vrt. Taylor 2009, 862–863; Pollit 2006). Erityisesti Tampereella, ylemmän päätöksenteon tasolla, tiedon tuotannon viivettä suurempana haasteena nähtiin poliittisen kontekstin luomat haasteet. Haastatellut johtajat viittasivat erityisesti käytettävissä olevan tuloksellisuusinformaation ja poliittisten päätöksentekijöiden tarpeiden kohtaamattomuuteen. Haastattelujen pohjalta tunnistettiin myös Pollitin (2006) kuvaamia tilanteita, joissa tuloksellisuusinformaatiosta on helppo poimia osia tukemaan omia poliittisia tarkoitusperiä ja intressejä. Haastateltujen johtajien mukaan virkamiesten tulee tästä huolimatta kyetä nostamaan poliittisen päätöksenteon tueksi luotettavaa ja kattavaa tuloksellisuusinformaatiota, selkeästi jäsennehtynä.

Haastattelujen pohjalta voidaan tunnistaa myös merkittäviä kehittämistarpeita tuloksellisuusinformaation osalta. Nämä luokitellaan tutkimuksessa dialogin toteutumisen ulkoisiin haasteisiin, sillä Rajalan ym. (2017) mukaan annettu tuloksellisuusinformaatio luo perustan tuloksellisuusdialogille. Puutteet ja merkittävät kehittämistarpeet tuloksellisuusinformaatiossa vaikuttavat ja rajoittavat tuloksellisuusdialogin tavoitteita, sillä keskustelut jäävät helposti pinnallisiksi tai kapea-alaisiksi. On mahdotonta keskustella esimerkiksi oikeudenmukaisuudesta palveluiden toteutumisessa, mikäli informaatiota ei ole käytettävissä.

Kehittämistarpeita nousi erityisesti esiin palvelutorin monitoimijaympäristössä. Asiakasrajapinnasta tiedetään asiakaskäyntimäärä, mutta ei asiakasmäärää. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, kuinka moni eri asiakas palvelutorilla käy. Tämän informaation keräämiseksi palvelutorilta puuttuu laitteet ja lisäksi tiedon kerääminen vaatisi luvan myös asiakkailta. Toinen merkittävä, mutta helpommin ratkaistava

ongelma liittyy talousinformaation puutteeseen. Kaikilta palvelutorilla toimivilta yksiköiltä ei saada taloustietoja. Erityisesti yksityiset palveluntuottajat katsovat tiedot liikesalaisuuksikseen, mutta myös joidenkin kaupungin omien toimijoiden on ollut vaikeaa tuottaa vaadittuja talouslukuja (kustannukset). Sama pätee myös suoritemääriin. Tämä vaikeuttaa palvelutorin tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arviointia. Kävijämäärää seurataan aktiivisesti ja yksiköt keräävät informaatiota omista asiakkaistaan. Yksiköillä on kuitenkin käytännössä erilaisia tapoja mitata ja seurata asiakasmääriään, eivätkä kaikki yksiköt tee tällaista lainkaan. Isaacs (2001, 207–209) viittaa tällaisissa tilanteissa rakenteellisiin ansoihin, jotka luovat haasteita dialogin toteutumiselle. Rakenteellisissa ansoissa osa järjestelmästä vaatii toimimaan yhdellä tavalla ja toinen osa toisella tavalla. Palvelutorilla konsepti vaatii toimimaan ja käyttäytymään tietyllä tavalla ja yksiköiden linjajohto on tottunut toimimaan toisella tavalla. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen kirjallisuudessa vastaaviin tilanteisiin puolestaan viitataan organisaatiokulttuuristen piirteiden ja toimintatapojen eroavaisuuksilla. (vrt. Moynihan & Pandey 2005; Moynihan & Pandey 2010; Kroll 2011).

*”Merkittävä puute liittyy siihen taloudelliseen informaatioon, me ei saada kaikilta meidän yksiköiltä niitä lukuja. Kaupungin ulkoiset kumppanit lukee nämä tiedot liikesalaisuuksikseen, mutta ei kaikki kaupungin omat toimijatkaan ole kyennyt tuottamaan näitä vaadittuja tietoja. Tää tietysti hankaloittaa toimintaa, kun ei ihan olla valmiita siihen yhteistyöhön.” –  
Haastateltava 6, Espoo*

Mittarinäkökulmaan liittyen on kuitenkin tärkeää tunnistaa, että kaikkia palvelutorin suoritteita ei voida kirjata järjestelmiin. Toiminnan keskeisten arvojen, oikeudenmukaisuuden ja vaikuttavuuden osalta konseptin yhteisten mittarien kehittäminen on haasteellista ja vielä kesken. (vrt. Moynihan ym. 2011.) Myös Turussa johtajat tunnistivat vaikuttavuusinformaation puutteellisuuden tuloksellisuusdialogia rajoittavana tekijänä. Tampereen hyvinvointipalvelualueella, varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa haastatellut johtajat eivät tunnistanee merkittäviä kehittämistarpeita organisaation tuloksellisuusinformaatiossa.

Syvänen ym. (2015, 209) tunnistaa kiireen merkittävänä dialogia häiritsevänä tai sitä rajoittavana tekijänä. Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto tukee Syväsen ym. (2015) tutkimustuloksia. Kiireen tunnistettiin kaikissa kohdeorganisaatioissa luovan haasteita tuloksellisuusdialogille ja keskustelukäytäntöjen kehittämiseksi. Kiire vaikuttaa sekä tuloksellisuusdialogin kokoonpanoon, sen toteutumiseen että dialogin kokonaisvaltaiseen onnistumiseen. Useat haastatellut johtajat kokivat, ettei syvälliselle ja vuorovaikutteiselle tuloksellisuusdialogille ole aina tarpeeksi aikaa. Kiireen



todettiin heijastuvan myös dialogimetodeihin, osallistujien keskustelutapoihin. Digitaaliset keskustelualustat nostettiin haastattelujen pohjalta esiin mahdollisuuksina, joilla ajankäyttöön kohdistuvia haasteita kyetään hallitsemaan paremmin. Tämän vuoksi niitä tulisi hyödyntää nykyistä aktiivisemmin.

### ***Yksilön kyvyt ja valmiudet***

Linjaorganisaatioissa Turussa ja Tampereella osallistujien puutteelliset tietotekniset taidot asettavat haasteita tuloksellisuusdialogille. Tietoteknisen osaamisen puutteellisuudella viitattiin molemmissa tapauksissa yksilöiden osaamisvajeisiin sekä tietojärjestelmien että digitaalisten keskustelumenetelmien hyödyntämisessä. Haastateltujen johtajien mukaan digitaalisten keskustelukanavien vähäiseen hyödyntämiseen vaikuttavat kuitenkin myös muut tekijät, kuten yksilöiden omat intressit ja motivaatio. Puutteelliset tietotekniset taidot vaikeuttavat oleellisen ja tarvittavan informaation löytämistä sekä sen ymmärtämistä. Näin myös tuloksellisuusinformaation konkreettinen hyödyntäminen vaikeutuu. (vrt. Moynihan & Ingraham 2004; Van De Walle & Van Dooren 2010, 43–44.) Järjestelmien käyttöön kohdistuvat haasteet myös edistävät Heikkilän ja Heikkilän (2001, 52) kuvaamaa valikoitua tai helposti saatavilla olevan informaation/ratkaisujen hyödyntämistä. Vaikutukset heijastuvat näin tuloksellisuusdialogin tavoitteisiin ja teemaan. Myös osallistumishalukkuus voi vähentyä, mikäli tarvittavan informaation löytyminen ja sen ymmärtäminen tuottaa merkittäviä haasteita. Dialogissa yksilöiden mielipiteet ja tulkinnat jaetaan muiden osallistujien kanssa ja niitä reflektoidaan yhdessä (Isaacs 2001, 40). Rajalan ym. (2017) mukaan tuloksellisuusdialogin ulottuvuudet määrittyvät osallistujien mukaan, tällöin pois jättäytyminen heijastuu dialogin toteutumiseen. Kaikkien näkemyksiä ja tulkintoja ei kyetä kuulemaan, mikäli osallistuminen estyy. Näin yhteisen kokonaiskuvan rakentuminen ja yhteinen oppiminen kärsivät. Mikäli osaamisvajeet koskevat laajemmin organisaation henkilöstöä, voidaan viitata resurssien puutteisiin (vrt. Virtanen & Vakkuri 2016, 178).

*”Olen vakuuttunut siitä, että tietoa kyllä on, mutta ei osata käyttää järjestelmiä (täydennyskoulutusasia, johon tulisi kiinnittää huomiota) ja hyödyntää sitä tietoa.” – Haastateltava 4, Tampere*

*”Järjestelmät on hankalia käyttää, en oikein osaa käyttää niin, että löytäisin sen tarvittavan informaation. Aikaa vievää ja raportteja on vaikea ymmärtää.” – Haastateltava 7, Turku*

Kuten tutkimuskirjallisuus osoittaa, informaatiota on enemmän kuin koskaan aiemmin (Moynihan & Pandey 2010, 849; Pollit 2006, 39). Sanat informaatio- ja tietotulva nousivat useasti esiin myös johtajien haastatteluissa. Yksi keskeisin linjaorganisaatioiden haaste on se, kuinka tietotulvasta kyetään jäsentämään johtamisen kannalta olennaisin informaatio. Monitoimijaympäristössä keskeinen haaste liittyy siihen, kuinka eri yksiköiden informaatioista jäsennetään kokonaisuus yhteisen toiminnan kehittämiseksi. Tällöin yhteisten tavoitteiden ja mittarien kirkastaminen on tarpeen, jottei informaation kerääminen ja sen hyödyntäminen perustu ainoastaan yksiköiden toimintatapoihin ja yksikkökohtaisiin informaatioihin. Kyse on sekä yksittäisten yksilöiden kyvyistä ja valmiuksista että organisaation käytettävissä olevista resursseista.

### ***Dialogin ominaisuudet***

Tavoitteista ja niiden toteutumisesta keskustellaan kussakin julkisjohtamisen kontekstissa, usealla organisaatiotasolla, mutta aina ei kuitenkaan tiedosteta keskustelun olevan nimenomaisesti tuloksellisuudesta käytävää keskustelua. Tällaiset Isaacs'in (2001, 201–214) tunnistamat kielierot nousivat erityisesti esiin Turussa ja Tampereella. Arjen keskustelu yksikkötasoilla, päiväkodeissa ja kouluissa, painottuu käytännön tekemiseen ja siihen mitä asetetut tavoitteet tarkoittavat oman yksikön toiminnan kannalta. Kentän keskustelu nähdään hyvin erilaisena kuin organisaation ylemmän johdon keskustelu. Kuten Meklin (2009, 45) toteaa, monitulkintaisuus ja eroavaisuudet käsitteiden käytössä hankaloittavat keskustelua ja näin ollen myös tuloksellisuusdialogin tunnistamista. Monitoimijaympäristössä palvelutorilla, yhteisen kielen pirstaleisuus ja erilaiset tavat painottaa tuloksellisuuden osatekijöitä luovat haasteita seurannalle, toiminnan arvioinnille ja tuloksellisuudesta käytäville keskusteluille.

*”No mä näen sen osana tätä kaikkea keskustelua, en pysty jäsentämään, että mikä osa keskustelusta on sitä tuloksellisuuskeskustelua, ehkä se on kaikki sitä. En osaa sanoa..” – Haastateltava 3, Tampere*

*”Välttämättä täysin samoja termejä ei käytetä tai tietoisesti ajatella, että keskustellaan tuloksellisuudesta, mutta kyllä me niistä keskustellaan. Arjessa se keskustelu on enemmän sitä miten niihin tavoitteisiin päästään.” – Haastateltava 4, Turku*

*”Se kielen pirstaleisuus hankaloittaa. Kun kaikilla toimivilla yksiköillä on omat tavat ja perinteet käsitteellistää ja todentaa sitä tuloksellisuutta.” – Haastateltava 5, Espoo*

Syvänen ym. (2015, 209) tunnistaa viestinnän yksipuolisuuden luovan haasteita dialogin onnistumiselle. Keskusteleminen toiminnan tavoitteista ja niiden toteutumisesta eri organisaatiotasojen välillä nähtiin tärkeänä kaikissa tutkimuksen kohdeorganisaatioissa. Toimivan keskustelun tarve molemmin suuntaisesti tunnistettiin. Kuitenkin sopimusohjauksen ja palvelualueen johtamisen konteksteissa sekä organisaatioiden ylemmillä että alemmilla tasoilla ilmeni epäilyksiä siitä, kuinka tuloksellisuudesta käytävä keskustelu tavoittaa ja osallistaa henkilöstön. Ylemmän organisaatiotason epäilykset kohdistuivat keskustelun jalkautumiseen organisaation ruohonjuuritasolle. Päiväkodinjohtajien keskuudessa puolestaan esiin nousi huoli siitä, kuinka henkilöstötason näkemyksiä otetaan ylemmän tason keskusteluissa huomioon. Tampereen palvelualueella huolet koskivat sitä, kuinka ylemmillä organisaatiotasolla asetetut tavoitteet saadaan jalkautetuksi henkilöstön keskuuteen ja kuinka henkilöstö saadaan omaksumaan tavoitteet omikseen ja osaksi käytännön työtään. Tämän merkitys korostuu Tampereella entisestään, sillä uudessa toimintamallissa henkilöstö kehittäjänä nähdään vahvana kulmakivenä. Tarkoituksena on saada yksilöiden potentiaali kehittämiseen mukaan. Kaikilla johtajilla, organisaatiotasosta riippumatta, on oletus keskusteluketjun toimivuudesta, mutta samanaikaisesti kyseenalaistetaan se, mistä todella keskustellaan ja keskustellaanko oikeasti.

*”Tieto ei voi liikkua vain alhaalta ylös, vaan sen pitäisi olla kaksisuuntaista ja jossain kohti jopa sivullekin. Yhteiset asiat viedään ylös, mutta se välillä jää tulematta yksikötasolle asti takaisin (aluetasolle kantautuu jotenkin, mutta tieto ei välttämättä kulje vapaasti ihan alas asti). Se vähän niin kuin häviää matkalla.” – Haastateltava 6, Turku*

*”Toisaalta kyse on siitä, että näin isossa organisaatiossa, teoriassa kaikki on kasassa, mutta ison organisaation ja tiltu-mallin lakkaamisesta, ongelmat liittyvät siihen miten iso organisaatio läpäisee asiat. Voi olla monia asioita, meillä on erittäin hyvät tuloksellisuustavoitteet ylätasolla ja mietitty hyvin, mutta kun lähdetään jakamaan eteenpäin, voi olla että pysähtyy jollekin tasolla eikä näy ruohonjuuritason tekemisessä.” – Haastateltava 3, Tampere*

Haastattelujen perusteella palvelutorin tuloksellisuudesta käytävien keskustelujen yksi merkittävä haaste on yksiköiden heikko sitoutuminen. Käynnistysvaiheen haasteet ja käytännön ongelmat, kuten ovien ja ilmoituslaitteiden toimimattomuus ovat syöneet energiaa ja halua tehdä yhteistyötä. Lisäksi näyttää siltä, ettei kaikkien yksiköiden linjajohto tue palvelutorin yhteistä toimintaa. Sitoutumattomat yksiköt käyttäytyvät passiivisesti, eivätkä osallistu säännöllisiin kokouksiin. Näin ollen heidän näkemyksiään ei kyetä kuulemaan ja päätöksenteko viivästyy. Tämä rikkoo palvelutorin tavoitteita

ja keskustelukokonaisuutta. Tuloksellisuudesta käytävät keskustelut toteutuvat vain aktiivisesti mukana olevien yksiköiden ehtojen ja tulkintojen ympärillä.

Palvelutorin ideologian mukaisesti, yksiköiden tulisi pyrkiä työskentelemään mahdollisimman paljon yhdessä, jotta ihmiset oppivat tuntemaan toisensa ja keskinäinen luottamus syvenisi. Tämän katsotaan luovan edellytykset aidolle yhteistyölle ja innovaatioille. Tällä hetkellä keskustelua käydään konseptiin sitoutuneiden yksiköiden välillä, sekä esimies- että työntekijätasolla, mutta keskustelut ovat luonteeltaan adhoc-tyylisiä. Niitä käydään kun akuuttiin ongelmaan tarvitaan nopea ratkaisu. Haastatelluilla johtajilla oli hyvin erilaisia näkemyksiä organisaation keskustelutavoista. Toisten mukaan tuloksellisuudesta ja sen osatekijöistä keskustellaan vuorovaikutteisesti, kun taas joidenkin mielestä monien informaatiolajien osalta keskustelut ovat tyyliältään toteavia, sen sijaan että luvuista keskusteltaisiin ja informaatiota hyödynnettäisiin yhdessä vuorovaikutteisesti osallistujien kesken.

Useat haastatellut koordinaatioryhmän jäsenet kokivat ohjausryhmän kaukaisena, omana suljettuna ympäristönään. Ainoa kytkös ohjaus- ja koordinaatioryhmän välillä on palvelutorin päällikkö, joka osallistuu molempiin foorumeihin ja toimii viestinvälittäjänä ryhmien välillä. Tähän liittyy huomattava riski, sillä tiedonkulun ollessa yhden ihmisen vastuulla ”rikkinäisen puhelimen” kaltaisten ilmiöiden mahdollisuus kasvaa. Myös ristikkäistä informaatiota voi kulkeutua eri suunnista, mikäli keskustelut jalkautuvat linjaorganisaatioissa linjaa pitkin. Ohjausryhmän kokouksien vähenemisen, kokoonpanomuutoksien ja heikon sitoutumisen vuoksi kaikki ohjausryhmän jäsenet eivät ole tietoisia siitä keitä ryhmään tulisi kuulua. Selkeiden tehtävä- ja vastuualueiden tai roolien kirkastaminen on johtamisen ja toiminnan kehittämisen kannalta välttämätöntä.

*”Nyt sitä (keskustelua) tapahtuu adhoc-tyylisesti, tarvitaan äkkiä jokin ratkaisu ja sellainen keksitään. Esimiehet ovat kyllä käyneet yksiköiden välillä keskustelua ja miettineet niitä, mutta tosi tärkeä olisi, että sieltä linjasta tulisi se tuki. Täällä palvelutorilla on se henki, että tehdään ja mietitään yhdessä, mutta tästä perspektiivistä näyttää, ettei kaikkien organisaatioiden linjajohto tue sitä. Toisilla yksiköillä se on hyvin näkyvää, että suorastaan kielletään osallistumasta kokouksiin ja toisilla yksiköillä se on selkeästi parempaa, että ollaan oikeasti sitouduttu tällaiseen konseptiin.” – Haastateltava 4, Espoo*

*”Ohjausryhmän toimintaan on vaikea ottaa kantaa, se on jättäytynyt kaukaisemmaksi, omaksi suljetuksi ympäristökseen, palvelutoripäällikkö kuuluu kyllä molempiin foorumeihin ja vie sitä tietoa edestakaisin.” – Haastateltava 7, Espoo*

### 4.3 Kohti toimivaa tuloksellisuusdialogia kuntajohtamisessa

Aikaisempi tutkimuskirjallisuus tunnistaa useita erilaisia haasteita, niin tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä kuin dialogin toteutumisessa. Tutkimuksessa tuloksellisuusdialogi nähdään tuloksellisuusinformaation kollektiivisena hyödyntämisen prosessina, joten informaation hyödyntämisen ja dialogin haasteet on liitetty yhteen. Niitä tarkasteltiin edellä aikaisemman tutkimuskirjallisuuden valossa. Tutkimuksessa edellä kuvatut empiirisestä aineistosta esiin nousseet haasteet ja tuloksellisuusdialogia edistävät toimet tiivistetään taulukossa 1.

Haasteiden tunnistaminen ja niiden paikantaminen luo pohjan uusien toimintatapojen luomiselle ja monitulkintaisuuden hallitsemisemiselle. Organisaatioiden on helpompi vaikuttaa yksilöiden kykyihin ja valmiuksiin sekä dialogin ominaisuuksiin, kuin dialogin ulkoisiin tekijöihin. Taulukon 1. oikeaan sarakkeeseen on listattu toimia ja tekijöitä, joiden nähtiin edistävän tuloksellisuusdialogia kuntajohtamisessa. Kaikissa tutkimuksen kohdeorganisaatioissa on hyvät lähtökohdat tuloksellisuudesta käytävän keskustelun, tuloksellisuusdialogin kehittämiseksi. Kohdeorganisaatioissa tiedostetaan tarpeet tuloksellisuudesta käytävälle dialogille (vrt. Moynihan 2008, 95–99, 102–103). Tuloksellisuusdialogien mahdollistamiseksi on luotu erilaisia säännöllisiä foorumeja ja tilaisuuksia. Osallistujat kunkin kohdeorganisaation tuloksellisuusdialogiin määritellään tarkoituksenmukaisesti käsiteltävän tuloksellisuuden teeman ja keskustelun tavoitteen mukaisesti (vrt. Rajala ym. 2017). Ajankäyttöön kohdistuvat haasteet tunnistettiin, jonka vuoksi osallistujien tarkoituksenmukainen määrittäminen nähtiin kohdeorganisaatioissa erityisen tärkeänä. Tuloksellisuudesta ja sen eri osa-alueista käydään keskustelua monipuolisesti eri toimijoiden kesken. Tutkimuskirjallisuudessa (ks. Syvänen ym. 2015; Isaacs 2001) dialogille määriteltyjen periaatteiden ja vuorovaikutustaitojen merkitys tunnistettiin. Kaikkien kolmen kaupungin tutkimus- ja kehittämishankkeiden tavoitteena on aktivoida sidosryhmien osallistamista organisaatioiden tuloksellisuuskeskusteluihin. Näin keskusteluilla kyetään saavuttamaan uusia ulottuvuuksia.

Taulukko 1. Tuloksellisuusdialogin haasteet ja tuloksellisuusdialogia edistävät toimet

	<b>Tuloksellisuusdialogin haasteet</b>	<b>Tuloksellisuusdialogia edistäviä toimia/tekijöitä</b>
<b>Ulkoiset puitteet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informaatiopuutokset</li> <li>- Yksiköiden erilaiset toimintatavat ja kulttuurit</li> <li>- Tietojärjestelmien yhteensopivuus</li> <li>- Kiire</li> <li>- Poliittisen kontekstin vaikutukset</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Osallistujien tarkoituksenmukainen määrittäminen</li> <li>- Dialogien sisällön fokuoiminen</li> <li>- Ajan varaaminen</li> <li>- Yhteistyön ja yhteisten tavoitteiden kirkastaminen</li> </ul>
<b>Yksilön kyvyt ja valmiudet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tietotekninen osaaminen</li> <li>- Raporttien ymmärtäminen</li> <li>- Rajallinen tiedon käsittelykyky</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yksilöiden kouluttaminen</li> <li>- Tuki, palaute ja kannustaminen</li> <li>- Tuloksellisuusinformaation jäsentäminen</li> </ul>
<b>Dialogin ominaisuudet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yhteisen kielen pirstoutuminen</li> <li>- Dialogien läpinäkyvyys</li> <li>- Digitaalisten keskustelualustojen puutteellinen hyödyntäminen</li> <li>- Sitoutuminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yhteisen kielen luominen</li> <li>- Tiedonkulun ja viestinnän varmistaminen</li> <li>- Avoimien ja luottamuksellisten vuorovaikutustilanteiden mahdollistaminen</li> <li>- Olemassa olevien foorumien hyödyntäminen</li> <li>- Dialogisuuden merkityksen korostaminen johtamisessa</li> </ul>

Kohdeorganisaatioilla on käytettävissään monipuolisesti erilaista informaatiota toiminnan suunnitteluun ja päätöksenteon tueksi. Monipuolinen tuloksellisuusinformaatio mahdollistaa rationaalisen ja vaikuttavan päätöksenteon. Se luo pohjan myös hedelmälliselle ja tavoitteelliselle tuloksellisuusdialogille (vrt. Moynihan 2008, 102–103). Informaatiopuutosten huomioiminen on myös tärkeää. Tutkimuksen kohdeorganisaatioiden keskustelukulttuurit mahdollistavat eriävien mielipiteiden ja näkemysten esille tuomisen, joten vallitsevia keskustelukulttuureita voidaan pitää kehittämislle avoimina. Lähiesimiesten ja johtajien roolit avoimen ja turvallisen keskusteluilmapiiirin kehittäjinä sekä sen ylläpitäjinä tunnistettiin. Tuloksellisuusinformaation pohjalta käytävät dialogit miellettiin kehityksen ensiaskeleeksi, joka vie asioita eteenpäin. Keskustelujen tunnistettiin vaativan tuekseen toimeenpanokykyä, jotta se aidosti johtaa toiminnan

kehittymiseen. Vuorovaikutteinen keskustelu nähtiin parempana vaihtoehtona kuin se, että valmiit päätökset jalkautuisivat sellaisinaan alaspäin organisaatiossa, ilman osallistumisen mahdollisuuksia. Huomiota kiinnitettiin myös tilivelvollisuuden periaatteiden toteutumiseen. Mikäli tuloksellisuudesta ei käytäisi keskustelua, kuinka kansalaisilta kerätyt verovarot kyettäisiin kohdentamaan tarkoituksenmukaisesti? (vrt. Williams 2003, 653; Ahonen, Oulasvirta & Tienhaara 2009, 83.) Tuloksellisuudesta käytävän keskustelun nähtiin myös lisäävän ymmärrystä organisaation tilasta, käytössä olevista resursseista ja etenkin palvelutorilla muiden yksiköiden toimintatavoista. Lisäksi osallistumisen mahdollisuuksien nähtiin lisäävän toimijoiden sitoutumista kaikilla organisaatiotasolla.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksen tuloksia asetettujen tutkimuskysymysten valossa. Tutkimuksen teoriaosan tuloksia tarkasteltiin hieman jo luvussa 2, jossa kirjallisuuden pohjalta tutkimukselle rakennettiin viitekehys tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja tuloksellisuusdialogin haasteiden jäsentämiseksi. Tuloksellisuusdialogin nykytilaa jäsennettiin aiemman tutkimuskirjallisuuden tunnistamien tuloksellisuusdialogin perusominaisuuksien avulla. Tutkimuksen keskeisimmät tulokset liittyvät tuloksellisuusinformaation pohjalta käytävien keskustelujen, tuloksellisuusdialogien käytänteisiin. Tuloksellisuudesta ja sen osatekijöistä keskustellaan vuorovaikutteisesti monien toimijoiden välillä, mutta myös kehittämistarpeita kyetään paikantamaan. Tuloksellisuuden monitulkintaisuus ja yhteisen kielen pirstoutuminen luovat merkittäviä haasteita tuloksellisuusdialogille ja sen tunnistamiselle. Monitoimijaympäristössä myös yksiköiden heikko sitoutuminen aiheuttaa haasteita ja rajoitteita tuloksellisuusdialogille. Tuloksellisuusdialogi vaatii toteutuakseen avoimuutta, kykyä yhdessä ajattelemiseen ja keskustelemiseen. Yhteistyön ja yhteisen, eheän kielen löytäminen moniäänisen ja vuorovaikutteisen keskustelun onnistumiseksi sekä tuloksellisuuden monitulkintaisuuden hallitsemiseksi, on ensiarvoisen tärkeää. Tutkimuksen keskeisimmät huomiot tiivistetään tässä luvussa kaikkien kolmen tutkimuskysymyksen osalta.

Tutkimuksen lähtökohtana olivat julkisjohtamiseen kohdistuvat ulkoiset uudistamispaineeet ja tuloksellisuusinformaation puutteellinen hyödyntäminen. Erilaisten moniammatillisten ja sektorirajoja ylittävien yhteistyömuotojen lisääntyessä, nykyiset johtamis- ja tuloksellisuuden mittaamisen käytännöt eivät yksinään riitä tuottamaan tarvittavaa tuloksellisuusinformaatiota, kun tuloksellisuus määrittyy uudella tavalla. Se mikä toisen näkökulmasta tarkasteltuna on tuloksellista, ei välttämättä näyttäydy samoin toisen näkökulmasta arvioituna. Tutkimuskirjallisuus tunnistaa tarpeen osallistavimmista tuloksellisuuden johtamisen käytännöistä, mutta ei juurikaan tarjoa keinoja niiden toteuttamiseen käytännössä. Tässä tutkimuksessa tutkittiin tuloksellisuusinformaation pohjalta käytävää tuloksellisuusdialogia yhtenä mahdollisena keinona. Tutkimuksessa kartoitettiin kolmen suomalaisen kunnan tuloksellisuudesta käytävän keskustelun käytänteitä ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Tutkimuksessa tunnistettiin tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja tuloksellisuusdialogin haasteita. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen kohdistuvia haasteita jäsennetään tutkimuskysymyksen 1 kautta.



### *Tutkimuskysymys 1. Millaisia haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen liittyy?*

Tuloksellisuuden monitulkintaisuus asettaa korkeat vaatimukset käytettävälle tuloksellisuusinformaatiolle. Tutkimuskirjallisuus osoittaa, ettei pelkkä ohjausjärjestelmien olemassa olo, informaation kerääminen ja raportointi automaattisesti johda tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen. Informaation hyödyntämistä vaikeuttavat toisiinsa limittyvät haasteet, jotka voidaan karkeasti jakaa informaation laatuun ja hyödyllisyyteen, inhimillisiin tekijöihin, organisaatiokontekstiin sekä ulkoisen toimintaympäristön luomiin haasteisiin.

Yksi suurin haaste tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä liittyy tuloksellisuuden mittaamiseen ja sopivien mittareiden asettamiseen. Eri toimi- ja hallinnonaloilla tuloksellisuuden mittaamisessa ja asianmukaisten mittareiden asettamisessa esiintyy vaihtelevuutta. Toisilla toimialoilla sopivien mittareiden löytäminen ja niiden asettaminen on helpompaa kuin toisilla. Tutkimuksen empiirinen aineisto tukee aikaisempaa tutkimusta. Tuloksellisuusinformaation tunnistettiin luovan perustan toiminnan ja päätöksenteon kehittämiseksi. Empiirisessä aineistossa informaation laatuun kohdistuvia haasteita ei suoranaisesti nostettu esiin, mutta mittareiden asettamisen problematiikka tunnistettiin. Tuloksellisuusinformaation tulee täyttää luotettavuuden ja pätevyyden kriteerit, jotta sen käyttäjät kykenevät hyödyntämään sitä. Mikäli tuloksellisuusinformaatio ei täytä näitä kriteereitä, jää hyödyntäminen puutteelliseksi.

Eri yksilöiden erilaiset tavat tulkita tuloksellisuusinformaatiota haastavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen. Yksilöiden henkilökohtaiset intressit, mielipiteet ja osaaminen vaikuttavat osaltaan siihen miten, millaista ja kuinka laajasti tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään. Juuri tähän haasteeseen tuloksellisuusdialogin avulla pyritään vastaamaan. Myös yksilöiden rajallisen tiedonkäsittelykyvyn voidaan tunnistaa rajoittavan tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä. Kun yksilöt kohtaavat paljon erilaista informaatiota, he hyödyntävät usein olemassa olevia ajattelumalleja tai ”nyrkkisääntöjä”. Tällaisten hyödyntämisessä vaarana on, että ennalta tutut ajattelumallit aiheuttavat valikoitua informaation käyttöä ja luovat näin virheellisiä käsityksiä. Olemassa olevia ratkaisumalleja tulisi myös suhteuttaa vallitseviin olosuhteisiin, mikäli ne eivät vastaa muuttuneita olosuhteita, ei niitä tulisi hyödyntää.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan yksi merkittävä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haaste on organisaatiokulttuurin ja tuloksellisuusinformaation yhteensopimattomuus. Mikäli tuloksellisuuden johtamisen käytännöt, kuten mittaaminen ja raportointi nähdään epäolennaisena, tuloksellisuusinformaation hyödyntäminenkin jää usein taka-alalle. Organisaatiokulttuurin keskeinen

rooli informaation hyödyntämisessä on perusteltua, sillä siihen sisältyvät yhteiset arvot, uskomukset, perinteet sekä ajattelu- ja toimintatavat vaikuttavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen. Vallitsevat normit ja yleisesti hyväksytyt toimintatavat voivat aiheuttaa lukkiutumista olemassa oleviin ajattelumalleihin ja ohjata ennalta tuttujen polkujen kulkemiseen. Tällaiset uskomukset tarjoavat vain vähän tilaa uudelle, aiemmasta poikkeavalle tuloksellisuusinformaatiolle. Vaikka organisaatiokulttuurin rooli tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteena tunnustetaan, tutkimuskirjallisuudessa ei määritellä yksiselitteisesti millaiset organisaatiokulttuuriset piirteet luovat haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämiselle. Tutkimuksen empiirinen aineisto tukee organisaatiokulttuurin ja siihen sisältyvien tekijöiden merkitystä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä. Empiirisen aineiston perusteella ei kuitenkaan kyetä määrittelemään spesifejä kulttuurisia piirteitä, jotka luovat haasteita tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen prosessiin. Kulttuuristen tekijöiden lisäksi myös puutteet organisaatioiden käytössä olevissa resursseissa hankaloittavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä. Tutkimuksen empiirisestä aineistosta nousee esiin erityisesti ongelmat julkisorganisaatioiden tietojärjestelmissä. Aikaisempi tutkimuskirjallisuus tunnistaa julkisorganisaatioiden toimintaympäristön merkittävimpana tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä haastavana tekijänä poliittisen kontekstin. Poliittisen kontekstin ja poliittisten valtasuhteiden merkitys tunnustettiin myös tutkimuksen kohdeorganisaatioissa, mutta sitä ei erityisesti korostettu organisaatioiden sisäisiä tuloksellisuusdialogeja häiritsevänä tekijänä.

Koska tutkimuksessa tuloksellisuusdialogi nähdään kollektiivisena tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen prosessina, on tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen haasteet ja dialogisen johtamisen haasteet voitu niputtaa yhteen. Näin ollen tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen/tuloksellisuusdialogin haasteet on jaettu edellä käsiteltyä yksinkertaisemmin kolmeen luokkaan: 1) yksilön kykyihin, 2) dialogin ominaisuuksiin sekä 3) dialogin ulkoisiin puitteisiin. Näihin haasteisiin perehdyttiin tutkimuskysymyksen 3 yhteydessä.

### ***Tutkimuskysymys 2. Mitä tuloksellisuuden dialoginen johtaminen tarkoittaa?***

Tuloksellisuusdialogi perustuu dialogisen johtamisen menetelmiin ja toimintakäytäntöihin. Tällaisia ovat arvostava vuorovaikutus, kuunteleminen ja osapuolten tasavertaisen osallistumisen mahdollistaminen. Myös rakentavan palautteen antaminen, kyvykkyys yhdessä keskustelemiseen sekä yleinen avoimuus lukeutuvat dialogisen johtamisen periaatteisiin. Dialogisella tuloksellisuuden johtamisella kyetään hallitsemaan tuloksellisuuden monitulkintaisuutta. Monitahoisen vuoropuhelun avulla mahdollistetaan erilaisien näkökulmien tuominen julkisia palveluita koskevan

päätöksentekoprosessin yhteyteen. Tuloksellisuuden dialogisen johtamisen avulla voidaan kehittää tuloksellisuuden johtamisen käytäntöjä vastaamaan julkisorganisaatioiden muuttuneita olosuhteita ja edesauttamaan informaation tehokkaampaa hyödyntämistä.

Tuloksellisuuden dialogisen johtamisen avulla mahdollistetaan yhteisen tuloksellisuuskäsityksen luominen. Tätä kautta julkisorganisaatioille tarjoutuu mahdollisuudet aiempaa paremmalle ja rationaalisemmalle päätöksenteolle. Vaikka dialogin lopulliset tuotokset eivät johtaisi yksimieliseen tulkintaan tuloksellisuudesta, auttaa se toimijoita ymmärtämään erilaisia näkökulmia ja tarjoaa alustan yhteiselle oppimiselle. Osallistavampi, tuloksellisuuden dialoginen johtaminen edellyttää sekä organisaatioilta että niiden yksittäisiltä toimijoilta kykyä analysoida oman toimintansa tuloksellisuuteen vaikuttavia tekijöitä sekä valmiuksia osallistua näitä käsittelevään keskusteluun.

***Tutkimuskysymys 3. Millaisia haasteita ja mahdollisuuksia tuloksellisuudesta käytävästä keskustelusta, tuloksellisuusdialogista voidaan tunnistaa?***

Tuloksellisuusdialogiin liittyen voidaan tunnistaa haasteita, jotka ovat jaoteltavissa edellä kuvatun mukaisesti yksilön kykyihin, dialogin ominaisuuksiin ja ulkoisiin puitteisiin. Tutkimuksessa mielenkiinto kohdistui erityisesti dialogin toteutumiseen, mutta empiirisestä aineistosta nousi esiin haasteita myös muista kategorioista. Yksilön kykyihin kohdistuviin haasteisiin voidaan tutkimuskirjallisuuden perusteella luokitella kuuluvan yksilöiden pätevyys, motivaatio, intressit, sekä rajallinen tiedon käsittelykyky. Dialogin perusominaisuuksien luokittelu kattaa alleen tuloksellisuusdialogin käytännöt – missä, miten ja milloin tuloksellisuudesta käydään keskustelua. Koska dialogin osallistujat määrittelevät millaisia ulottuvuuksia tuloksellisuusdialogi voi saavuttaa, näin ollen myös heidät määritellään tuloksellisuusdialogin perusominaisuuksiksi. Dialogin ulkoisiin puitteisiin puolestaan lukeutuvat käytettävissä oleva tuloksellisuusinformaatio, sen laatu ja käyttökelpoisuus, julkisorganisaatioiden poliittinen konteksti, organisaatiokulttuuri ja toimintatavat, käytössä olevat resurssit (kuten ajantasaiset tietojärjestelmät ja aika) sekä johtamiskäytännöt.

Tutkimuksen empiirisestä aineistosta tunnistettiin haasteita, jotka ovat linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa. Yksilön kykyjen ja valmiuksien osalta informaation rajallinen käsittelykyky nousi esiin etenkin perinteisissä linjaorganisaatioissa. Tietoa katsottiin olevan kattavasti käytettävissä, mutta se kuinka tietopaljoudesta kyetään tunnistamaan johtamisen kannalta oleellisin informaatio ja hyödyntämään sitä toiminnan suunnittelussa sekä päätöksenteon tukena, nähtiin ongelmaiseksi. Tietoteknistä osaamista ei aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa juurikaan huomioitu informaation hyödyntämistä hankaloittavana tekijänä. Tietoteknisen osaamisen

puutteellisuudella viitattiin tutkimuksen empiirisessä aineistossa yksilöiden osaamisvajeisiin sekä tietojärjestelmien että digitaalisten keskustelumenetelmien hyödyntämisessä. Erityisesti digitaalisten keskustelukanavien puutteelliseen hyödyntämiseen nähtiin vaikuttavan myös yksilöiden henkilökohtaiset intressit uusien järjestelmien ja keskustelualustojen käyttöönotosta.

Empiirisestä aineistosta dialogin ominaisuuksiin lukeutuvista haasteista yhtenä keskeisempänä esiin nousi yhteisen kielen puutteellisuus. Yhteisen kielen merkitys tuloksellisuusdialogin onnistumisen kannalta on ensisijaisen tärkeää. Linjaorganisaatioissa monitulkintaisuuden ja vaihtelevuuden käsitteiden käytössä nähtiin myös hankaloittavan tuloksellisuusdialogien tunnistamista ja niiden läpinäkyvyyttä. Monitoimijaympäristössä monitulkintaisuus ja yhteisen kielen pirstaleisuus korostuvat entisestään. Hybridiorganisaatioissa toimivilla yksiköillä on erilaisia tapoja käsitteellistää tuloksellisuutta ja painottaa sen osatekijöitä. Yhteisen kielen lisäksi monitoimijaympäristössä tuloksellisuusdialogeja merkittävästi hankaloittava tekijä on yksiköiden heikko sitoutuminen. Sitoutumattomat yksiköt eivät osallistu keskustelun mahdollistaville foorumeille, jolloin heidän näkemyksiään ei luonnollisesti kyetä huomioimaan. Tämä rikkoo paitsi yhteisiä tavoitteita, myös keskustelukokonaisuutta ja hidastaa päätöksentekoa.

Tuloksellisuusinformaation kehittämistarpeet tunnistettiin tuloksellisuusdialogia rajoittavaksi tekijäksi. Hybridiorganisaatioissa moniammatillinen yhteistyö- ja matriisiorganisaatorakenteen tunnistettiin myös luovan haasteita tuloksellisuusinformaation tuottamiselle, keräämiselle ja sen hyödyntämiselle. Kun informaatiossa on merkittäviä puutteita, on sen pohjalta luonnollisesti hankala luoda keskustelua. Tämä pätee myös linjaorganisaatioihin, joissa palveluiden vaikuttavuus nähtiin keskeisenä tuloksellisuuden osa-alueena, mutta informaation puutteellisuuden vuoksi siitä keskusteleminen on hyvin kapea-alaista.

Tuloksellisuusdialogista voidaan tunnistaa myös monia mahdollisuuksia. Erilaisista näkökulmista ja tulkinnoista käydyn vuorovaikutteisen keskustelun avulla kyetään luomaan yhteinen käsitys organisaation tuloksellisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tuloksellisuusdialogi mahdollistaa näin myös yhteisen, kollektiivisen tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja oppimisen. Tutkimuksen empiirinen aineisto tukee tutkimuskirjallisuuden tunnistamia mahdollisuuksia ja täydentää niitä. Empiirinen aineisto korostaa tuloksellisuusdialogin mahdollisuuksia kasvattaa ymmärrystä organisaation tilasta, käytettävissä olevista resursseista ja monitoimijaympäristössä muiden yksiköiden toimintakulttuurista ja –tavoista. Haastateltujen johtajien ja esimiesten mukaan tuloksellisuusdialogi mahdollistaa myös motivaation kasvattamisen ja sitouttaa toimijoita kaikilla

organisaatiotasolla. Lisäksi tuloksellisuusdialogin avulla kyetään varmistamaan julkisien verovarojen tehokas ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen.

## 5.1 Tutkimuksen arviointi

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan tyypillisesti tutkimuksen uskottavuuden, tutkimustulosten siirrettävyyden, vahvistettavuuden ja varmuuden mukaan (Eskola & Suoranta 1998, 211–212). Tutkimuksessa yhdistettiin kolme tutkimusaluetta, tuloksellisuuden johtaminen, tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen ja dialoginen johtaminen. Näin tutkimukselle luotiin viitekehys, jonka mukaan sekä tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen että tuloksellisuusdialogin haasteita kyettiin jäsentelemään ja tarkastelemaan empiirisesti. Vastaavaa empiiristä tutkimusta ei ole aikaisemmin tehty, joten tutkimusta voidaan näiltä osin pitää eksploratiivisena ja uutta tietoa tuottavana. Haasteiden kartoitus luo perustan uusien toimintatapojen kehittämislle sekä keskustelukulttuurin ja –käytänteiden tehostamiselle.

Tutkimustulosten uskottavuuden tarkastelulla viitataan tutkijan vastuuseen tarkastaa vastaavako hänen käsitteellistyksensä ja tulkintatapansa tutkittavien käsityksiä (Eskola & Suoranta 1998, 212). Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin teemahaastatteluilla, viiden kuukauden aikana. Haastattelukysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen tutustuttavaksi, tällä pyrittiin varmistamaan haastateltavien ymmärrys tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä ja keskeisistä käsitteistä. Tutkimuksen varmuuteen voidaan kiinnittää huomiota tiedostamalla tutkijan ennakkoletukset (Eskola & Suoranta 1998, 213). Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen puutteellisuutta julkisorganisaatioissa voidaan pitää tällaisena ennakkoletuksena. Myös tuloksellisuusdialogin tarvetta ja sen avulla tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen tehostamista voidaan pitää tutkijan ennakkoletuksena. Näille oletuksille saatiin tutkimuksen aikana vahvistusta, niin aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta kuin empiirisestä aineistostakin. Näiltä osin tutkijan ennakkoletukset ja lähtökohdat eivät liene vääristyneet tutkimustuloksia. Tutkijan muut ennakkoletukset muodostuivat teoriaosuuden yhteenvetona muodostetun viitekehyksen pohjalta. Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa kohdeorganisaatioiden tuloksellisuudesta käytävän keskustelun nykytila, siihen liittyviä haasteita ja valmiuksia. Tavoitteessa onnistuttiin hyvin, ja teoriaosassa jäseneltyjen tuloksellisuusdialogin perusominaisuuksien avulla dialogin toteutumista johtajien kokemana kyettiin havainnoimaan. Haasteiden kartoittamiseksi rakennetun viitekehyksen avulla teoriaosuudessa jäseneltyjä haasteita kyettiin empiirisen aineiston avulla tarkentamaan ja täsmentämään.

Tutkimuksen vahvistettavuudella puolestaan tarkoitetaan, että tehdyt päätelmät saavat tukea muista ilmiötä tarkastelleista tutkimuksista (Eskola & Suoranta 1998, 213). Tutkimuksessa tehdyt päätelmät ovat melko hyvin linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa, niin tuloksellisuuden johtamisen, tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen kuin dialogisen johtamisenkin osalta. Näin tutkimus täydentää olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta kaikilla kolmella tutkimuksen osa-alueella. Tutkimuksessa muodostetun tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja tuloksellisuusdialogin haasteiden luokittelujen osalta tulosten vahvistettavuus jää pääasiassa tulevien tutkimuksien osoitettavaksi. Kuten myös tulosten siirrettävyys, sillä niistä ei yksinomaan tämän tutkimuksen puitteissa voida saavuttaa täyttä varmuutta.

Tutkimuksen validiteetilla viitataan tutkimuksen kykyyn mitata sitä, mitä sen on tarkoitus mitata (Yin 1994, 34). Eskolan ja Suorannan (1998, 214–220) mukaan laadullisen tutkimuksen yhteydessä validiteetilla mitataan tutkimustekstin kykyä kuvata suoritettu tutkimus. Heidän mukaansa on ensisijaisen tärkeää kuvata mahdollisimman tarkasti tutkimuksen aineistonkeruuvaihe ja se mitä sen jälkeen on tapahtunut. Laadullisessa tutkimuksessa validiteetin määrittelemisen on erityisen hankalaa, mutta arvioinnin helpottamiseksi se voidaan kuitenkin jakaa pienempiin osa-alueisiin. Teorian näkökulmasta voidaan puhua, käsite- tai rakenne validiteetista tai yksinkertaisemmin sisällön validiteetista. Näiden avulla tarkastellaan ovatko tutkimuksessa käytetty terminologia teorian mukaista. (Yin 1994, 34.) Tämän tutkimuksen yhteydessä sisällön validiteetista on pyritty varmistumaan niin kuin se laadullisessa tutkimuksessa on mahdollista, kattavalla kirjallisuustutkimuksella ja käsitekuvauksella. Teoriaosuudessa on kuvattu aiemmat tutkimustulokset tuloksellisuuden johtamisen, informaation hyödyntämisen ja dialogisen johtamisen saralla. Yhdistelemällä teemoja kaikista osa-alueista on muodostettu viitekehys tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja tuloksellisuusdialogin haasteiden kartoittamiseksi. Tutkimuksen viitekehyksen avulla on tarkasteltu sekä kuvattu johtajien ja esimiesten kokemuksia. Tuloksellisuusdialogin nykytilaa jäsenneltiin tutkimuskirjallisuudessa tunnistettujen tuloksellisuusdialogin ominaisuuksien kautta. Nämä lähestymistavat mahdollistavat lukijalle johtopäätösten ja tulkintojen seuraamisen, vertailemalla teoriaosassa aiempaa tutkimuskirjallisuutta empiirisessä osassa tehtyihin tulkintoihin.

Ulkoisella validiteetilla kuvataan tulkintojen, johtopäätöksien ja aineiston välisen suhteen pätevyyttä. (Eskola & Suoranta 1998, 214). Tutkimuksessa aineisto on pyritty kuvaamaan selkeästi ja perusteellisesti, kuten myös sen pohjalta tehdyt johtopäätökset. Näin lukijalle annetaan mahdollisuus seurata ja varmistua tehtyjen johtopäätösten taustalla vaikuttavista syistä. On kuitenkin huomioitava, että kyse on viime kädessä tutkijan subjektiivisesta näkemyksestä, näin ollen tehtyjen johtopäätösten

pätevyyden osoittaminen ei ole täysin mahdollista. Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan yleisesti tutkimuksen toistettavuutta. Sosiaalisen konstruktionismin tieteenfilosofian mukaisesti todellisuus syntyy sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, eikä tämän mukaan tutkimuksen tuloksien toistettavuus ole mahdollista. Eskola ja Suoranta (1998, 214) puolestaan mieltävät laadullisen tutkimusaineiston olevan reliaabeli, jollei se sisällä ristiriitaisuuksia. Tämän tulkinnan mukaan tutkimusta voidaan pitää reliaabelina, vaikka sen tulokset eivät ole sellaisinaan toistettavissa.

## 5.2 Tutkimuksen kontribuutio

Tieteellisen tutkimuksen yhtenä keskeisenä arviointikriteerinä voidaan edellä käsiteltyjen tekijöiden lisäksi pitää tuotetun tiedon uutuusarvoa. Vaikka aiempi tutkimuskirjallisuus tunnistaa tarpeet osallistavammasta ja vuorovaikutteisesta tuloksellisuuden johtamisen käytännöistä, ei empiiristä tutkimusta aiheesta ole juurikaan tehty. Tästä näkökulmasta käsin voidaan todeta tutkimuksen tuottavan uutta tietoa tuloksellisuuden dialogisesta ja aiempaa osallistavammasta tuloksellisuuden johtamisesta. Näin tutkimus täydentää ja syventää aikaisempaa tietämystä.

Teoriassa tutkimuksen kontribuutio liittyy kolmen tutkimusalueen – tuloksellisuuden johtamisen, tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ja dialogisen johtamisen yhdistämiseen. Tutkimustulosten valossa voidaan yhtyä aikaisempien tutkimuksien tuloksiin tuloksellisuuden monitulkintaisuudesta, sen ilmentymisestä sekä sen asettamista haasteista ja rajoitteista. Tuloksellisuuden johtamisen tutkimuskentässä tämä tutkimus jäsentää tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä, erityisesti siihen kohdistuvia haasteita. Tutkimustulosten pohjalta voidaan todeta, ettei konkreettista tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä ole helppo tunnistaa. Mikäli toimijat eivät tunnista tuloksellisuudesta käytäviä keskusteluja, milloin voidaan varmistua tuloksellisuusinformaation hyödyntämisestä ja siitä, kuka sitä viime kädessä hyödyntää. Dialogisen johtamisen tutkimuskirjallisuuteen tutkimus liittää tuloksellisuuskontekstin aiempaa vahvemmin. Dialogisen johtamisen tutkimuskirjallisuus tunnistaa dialogisten johtamiskäytäntöjen merkityksen yksilöiden suoristuskyvylle ja organisaation tuloksellisuudelle (Syvänen ym. 2015). Aiempi dialogisen johtamisen tutkimus, ei kuitenkaan tunnista nimenomaisesti tuloksellisuudesta käytävää dialogia. Tämä tutkimus tuo nimenomaisesti tuloksellisuusinformaation pohjalta käytävän dialogin, tiedon kollektiivisen hyödyntämisen- ja oppimisprosessin, dialogisen johtamisen tutkimuskentälle.

Tutkimuksen empiirinen aineisto vahvistaa käsityksen tuloksellisuusdialogin tarpeelle. Monimutkaistuvassa toimintaympäristössä yksittäisten toimijoiden on entistä vaikeampi huomioida

kaikki toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekohaasteisiin vaikuttavat tekijät. Haastattelujen pohjalta voidaan tunnistaa monia tekijöitä, joiden vuoksi monitahoiselle ja vuorovaikutteiselle tuloksellisuuskeskustelulle julkisorganisaatioissa on tarvetta. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi työntekijöiden motivaation kasvattaminen, sitoutuminen (yksittäiset työntekijät sekä monitoimijaympäristössä toimivat yksiköt), luottamuksen kasvattaminen, ymmärryksen lisääminen organisaation tilasta, käytettävissä olevista resursseista sekä erityisesti monitoimijaympäristössä toisten yksiköiden toiminnasta ja tavoista käsitteellistää tuloksellisuutta. Tutkimustulokset osoittavat, että tuloksellisuusdialogin avulla voidaan mahdollistaa julkisorganisaatioiden kollektiivinen oppiminen ja aiempaa tehokkaampi tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen. Dialogisuudella kyetään hallitsemaan tuloksellisuuden monitulkintaisuutta ja sen luomia rajoitteita. Toimintakäytäntönä dialogia voidaan luonnehtia monipuoliseksi ja sitä kyetään hyödyntämään tuloksellisuuden johtamisen lisäksi myös muilla julkisjohtamisen osa-alueilla.

Tuloksellisuuden johtamisen käytännön näkökulmasta tutkimus auttaa täsmentämään osallistavan johtamisen käytäntöjä julkisella sektorilla. Tutkimus auttaa havainnoimaan tuloksellisuusdialogin ominaisuuksia, keskustelukäytäntöjä ja sen onnistumista haastavia tekijöitä erilaisissa organisatorisissa ympäristöissä. Näin tutkimus luo uutta tietoa myös käytännön johtamisen toimintakentälle. Tutkimustulosten valossa vaikuttaa siltä, että tuloksellisuudesta keskustellaan kaikissa tutkimuksen kohdeorganisaatioissa. Keskustelun mahdollistamiseksi on luotu toimivia käytänteitä, mutta myös kehittämistarpeita kyetään paikantamaan. Tuloksellisuudesta keskusteleminen vaatii avoimuutta sekä kykyä yhdessä puhumiseen ja ajattelemiseen. Erityisesti palvelutorin kaltaisessa monitoimijaympäristössä yhteistyön merkitys korostuu. Yhteisen kielen löytyminen vuorovaikutteisen ja moniäänisen keskustelun onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää. Lisäksi toiminnan keskusteleva luonne helpottaa informaation liikkumista ja edistää näin myös innovaatioiden syntymistä. Olemassa olevia käytänteitä ja keskustelun mahdollistavia foorumeja tulee hyödyntää ja keskustelun systemaattisuuteen tulee kiinnittää aktiivisesti huomiota. Keskeistä on, että tuloksellisuudesta käytävälle keskustelulle tulee varata riittävästi aikaa.

Tutkimuksen kontribuution voidaan edellä käsitellyn mukaisesti katsoa jakautuvan sekä teoreettiseen että käytännölliseen. Tutkimustulosten pohjalta ei kuitenkaan voida antaa täysin yksiselitteisiä ohjeita tai suosituksia, mutta tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää monipuolisesti kuntien tuloksellisuuden dialogisen johtamisen ymmärtämisessä ja sen kehittämisessä.



### 5.3 Jatkotutkimusaiheet

Tuloksellisuuden dialogista johtamista on tutkittu verraten vähän, eikä empiiristä tutkimusta tuloksellisuusdialogista ole juurikaan tehty. Mahdollisia jatkotutkimusaiheita on täten runsaasti. Tämä tutkimus tarjoaa hyvät lähtökohdat tuloksellisuuden dialogisen johtamisen sekä teoreettisen että empiirisen tutkimuksen laajentamiselle ja syventämiselle. Tuloksellisuuden dialogista johtamista voidaan lähestyä esimerkiksi kartoittamalla tarkemmin tuloksellisuusdialogin avulla tapahtuvaa oppimista. Edellä kuvatun mukaisesti tuloksellisuusdialogin yhtenä tavoitteena voidaan pitää tietoisuuden kasvattamista organisaation tuloksellisuudesta. Tällä tarkoitetaan aikaisempaa paremman käsityksen luomista organisaation tavoiteasetannasta ja toiminnan onnistumisesta. Tietoisuutta kasvatetaan saattamalla yhteen yksilöiden erilaisia tulkintoja ja näkemyksiä. Tällöin tulevaisuudessa tutkimuksissa voisi tarkastella esimerkiksi sitä, kuinka tuloksellisuusdialogilla voidaan tukea yksilöiden henkilökohtaista oppimista ja miten yksilöiden erillinen oppiminen kyetään valjastamaan kollektiiviseen käyttöön.

Tämä tutkimus nostaa esiin myös toisen mielenkiintoisen jatkotutkimusaiheen. Mielenkiintoista olisi nimittäin tarkastella julkisorganisaatioiden tuloksellisuusdialogien ketjuuntumista tarkemmin. Tuloksellisuusdialogeja tarkastellaan helposti yksittäisinä tapahtumina, mutta keskeistä johtamisen näkökulmasta on se, kuinka nämä yksittäiset ja toisistaan erilliset dialogit kytkeytyvät toisiinsa. Tuloksellisuusdialogien ketju rakentuu yksittäisistä dialogeista, jotka määrittävät tietoisuudentason, joka organisaatiossa vallitsee tavoitteiden, strategioiden ja tuloksellisuuden osalta. Dialogien ketjuuntumisen näkökulmasta tulevaisuudessa tutkimuksissa voisi pohtia millaisia välineitä ketjuuntumisen sekä tiedonkulun tukemiseksi on olemassa ja kuinka tällaisia välineitä kyetään hyödyntämään julkisorganisaatioissa.

Dialogisen johtamisen kirjallisuuden mukaan johtajien ei tule tiukasti kontrolloida ja ohjata dialogia. Tämä ajatus puolestaan herättää hedelmällisiä jatkotutkimusaiheita siitä, kuinka ohjausjärjestelmät ja tuloksellisuusdialogi voivat tukea toisiaan. Näkökulmasta riippuen tuloksellisuusdialogin osallistujien rooli määreytyy ohjattaviksi tai ohjaajiksi. Tästä näkökulmasta jatkotutkimuksissa voisi pohtia millaisilla käytännöillä tuloksellisuusdialogia/tuloksellisuusdialogilla voidaan ohjata. Vaihtoehtoisesti huomiota voidaan myös kiinnittää siihen, voidaanko tuloksellisuusdialogia ylipäänsä ohjata.

## LÄHTEET:

- Ahonen, P., Oulasvirta, L. & Tienhaara P. (2009) Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi, FILA, opetus- ja tutkimusala. Teoksessa: Karppi I. & Sinervo L-M (toim.) 2009 *Governance – Uuden Hallintatavan Jäsentyminen* 3.painos Tampere University Press Hallintotieteen keskus Tampere. 80–126
- Alfaro J.J., Rodriguez-Rodriguez R., Verdecho M.J. & Ortiz A. (2009) Business process interoperability and collaborative performance measurement. *International Journal of Computer Integrated Manufacturing* 22 (9), 877–889
- Alhanen, K. (2016) Dialogi Demokratiassa. Gaudeamus Helsinki University Press
- Askim, J. (2011) Determinants of performance information utilization in political decision making. Teoksessa Van Dooren, W. & Van De Walle S. (toim.) 2011 *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 120–143
- Askim J., Johnsen, Å. & Christophersen, K-A. (2008) Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking networks. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2), 297–320
- Autero A. (2009) Tuloksellisuuskohereenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana. Teoksessa Vakkuri J. (toim) 2009 *Paras Mahdollinen Julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus Helsinki University Press. 111–125
- Behn R.D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review* 63, 586–606
- Berger, P.L. & Luckmann T. (2002) Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedon sosiologinen tutkielma. 3.painos Gaudeamus, Helsinki. Käännös: Vesa Raiskila
- Bititci, U., Garengo P., Dörfler V. & Nudurupati S. (2012) Performance Measurement: Challenges for Tomorrow. *International Journal of Management Reviews* 14 (3), 305–327
- Boyne, G.A., Law, J. & Walker, R.M. (2004) Problems of Rational Planning in Public Organizations: An Empirical Assessment of the Conventional Wisdom. *Administrative and society* 36 (3), 328–350
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011) Complexity and hybrid public administration – theoretical and empirical challenges. *Public Organizations Review* 11 (4), 407–423
- Coleman, J. S. (1988) Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120
- Currstine T. (2005) Government performance: lessons and challenges. *OECD Journal on Budgeting* 5 (1), 127–151
- de Bruijn H. (2002) Managing Performance in the public sector, London: Routledge
- de Lancer Julnes, P. (2006) Performance measurement –an effective tool for government accountability? The debate goes on. *Evaluation* 12 (2), 219–235
- de Lancer Julnes, P. (2011) Performance Measurement Beyond Instrumental Use. Teoksessa: Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (toim.) 2011 *Performance Information in the*

*Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan: Basingstoke. 62–75

de Lancer Julnes P. & Holzer M. (2001) Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review* 61 (6), 693–708

Dull M. (2009) Results-model reform leadership: Questions of credible commitment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2), 255–284

Eskola J., Suoranta J. (1998) Johdatus Laadulliseen tutkimukseen. Tampere Vastapaino

Hammerschmid G., Van De Walle S. & Stimac V. (2013) Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money & Management* 33 (4), 261–268

Hatry H. (2011) Epilogue: The many faces of use. Teoksessa Van Dooren W. & Van De Walle S. (toim.) 2011 *Performance Information in the public sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan: Basingstoke. 231–244

Heikkilä, J. & Heikkilä, H. (2001) Dialogi -avain innovatiivisuuteen. Porvoo: WSOY.

Henri J.F. (2006) Organizational Culture and Performance Measurement systems. *Accounting Organizations and Society* 31 (1), 77–103

Hirsjärvi S. & Hurme H. (2011) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY yhtymä

Hirsjärvi S., Remes P., Sajavaara P. (2007) Tutki ja kirjoita. 13. osin uudistettupainos Otavan kirjapaino Oy, Keuruu

Ho A. T. (2006) Accounting for the value of performance measurement from the perspective of Midwestern mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2), 217–237

Ho A. T. (2007) Exploring the roles of citizens in performance measurement. *International Journal of Public Administration* 30 (11), 1157–1177

Isaacs, W. (2001) Dialogi ja yhdessä ajattelemisen taito: uraauurtava lähestyminen liike-elämän viestintään. Helsinki, Kauppakaari. Käännös: Maarit Tillman

Jääskeläinen, A. & Laihonen, H. (2014) A Strategy Framework for Performance Measurement in the Public Sector. *Public Money & Management* 34 (5), 35–62

Klemola K. (2015) Tuottavuuden, vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arviointi alueellisesti integroiduissa sosiaali- ja terveystaloudissa. – palvelujen käyttöön perustuva malli ja esimerkkejä. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 664

Koop, C. (2014) Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration* 92 (3), 565–581

Kroll A. (2011) Systematic and unsystematic performance information: how is it related and why is it used? A Paper Prepared for the 15th Annual Conference of the International Research Society for Public Management 11–13.4. 2011, Dublin, Ireland. University of Potsdam, Germany

Kroll A. & Vogel D. (2014) The PSM-Leadership fit: A Model of Performance Information Use, *Public Administration* 92 (4), 974–991

Lane, J.E. (2000) New Public Management. London, Rotledge

- Liu, X., Van Dooren, W. (2003) Use of performance information as an organizational routine in management control. *Performance improvement* 52 (10), 28–36
- Lindblom, C.E. & Cohen D.K (1979) Usable knowledge: social science and social problem solving. Yale University Press, New Haven
- Lucey, T. (1997) Management information systems, 8<sup>th</sup> ed. Letts Educational, London
- Lönnqvist, A., Jääskeläinen, A., Kujansivu, P., Käpylä, J., Laihonen, H., Sillanpää, V. & Vuolle, M. (2010) Palvelutuotannon mittaaminen johtamisen välineenä. Tietosanoma Oy, Helsinki
- March, J. (1988) Decisions and Organizations. New York, Basil Blackwell
- McGuire, M. (2002a) Managing networks: propositions on what managers do and why they do it, *Public Administration Review*, 62 (5), 599–609.
- McGuire, M. (2002b) Collaborative public management: Assessing what we know and how we know It, *Public Administration Review*, 66 (1), 33–43.
- Meklin P. (1997) Valtiontalouden perusteet. Edita Helsinki
- Meklin, P. (2001) Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa: Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) 2001 *Tulos, normi, tilivelvollisuus: näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere University Press. Tampere. 91–138
- Meklin P. (2009) Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuskäsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri J. (toim.) 2009 *Paras Mahdollinen Julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat* Gaudeamus Helsinki University Press. 31–51
- Meklin P., Rajala T., Sinervo L-M & Vakkuri J. (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Teoksessa: Karppi I. & Sinervo L-M (toim.) 2009 *Governance – Uuden Hallintatavan Jäsentyminen* 3.painos Tampere University Press Hallintotieteen keskus Tampere. 237–274
- Moore, M. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moynihan, D.P (2005) Goal-based learning and the future of performance management, *Public Administration Review* 65 (2), 203–216
- Moynihan, D. P. (2008) The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Moynihan, D. P. (2011) Advocacy and Learning: An Interactive-Dialogue Approach to Performance Information Use. Teoksessa: Van Dooren W. & Van de Walle, S. (toim.) 2011 *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan, Basingstoke. 28–45
- Moynihan, D.P & Ingaham, P.W. (2004) Integrative leadership in the public sector: a model of performance-information use, *Administration and Society* 36 (4), 427–453
- Moynihan, D.P. & Landuyt, N. (2009) How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives. *Public Administration Review* 69 (6), 1097–1105
- Moynihan D.P. & Pandey, S.K. (2005) Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (3), 421–439

- Moynihan D.P. & Pandey, S.K. (2010) The question for performance management: why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4), 849–866
- Moynihan, D.P., Fernandez, S., Kim, S., LeRoux, K., Piotrowski, S., Wright, B., Yang, K. (2011) Performance regimes amidst governance complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (1) i141–i155
- Norman-Major, K. (2011) Balancing the four Es; or can we achieve equity for social equity in public administration? *Journal of Public Affairs Education*, 17 (2), 233–252.
- Pollit C. (1986) Beyond the Managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services. *Financial Accountability and Management*, 2 (3), 155–170
- Pollit C. (2006) Performance information for democracy: the missing link? *Evaluation*, 12 (1), 38–55
- Pollit, C., Van Thiel, S. Homburg, V. (2007) New Public Management in Europe, *Management Online Review*, 1–6
- Radin B.A (2006) Challenging the Performance movement: Accountability, Complexity and Democratic Values. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Rajala, T. (2017) Mind the Information Expectation Gap. *Journal of the Knowledge Economy*, 1–22
- Rajala, T., Laihonon, H. & Vakkuri, J. (2017) Käsikirjoitus. Kohti osallistavaa tuloksellisuuden johtamista – Analyysi tuloksellisuussdialogin perusominaisuuksista
- Riege A. (2005) Three-dozen knowledge-sharing barriers managers must consider. *Journal of Knowledge Management* 9 (3), 18–35
- Saaranen-Kauppinen, A., Puusniekka, A. (2006) *KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto* [verkkajulkaisu]. Saatavilla: [http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv\\_pdf/KvaliMOTV.pdf](http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv_pdf/KvaliMOTV.pdf) Luettu: 1.12.2016
- Salminen A. (2011) Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan Yliopiston julkaisuja
- Sillanpää V. (2013) Measuring the impacts of welfare service innovations, *International Journal of productivity and performance management* 62 (5), 474–489
- Smith, P. (1995) Outcome-related Performance Indicators and Organisational Control in the Public Sector. Teoksessa: Holloway, J., Lewis, J., & Mallory, G. (toim.) 1995. *Performance Measurement and Evaluation*. London: Sage
- Syvänen, S., Tikkamäki, K., Loppela, K., Tappura, S., Kasvio, A. & Toikka, T. (2015) Dialoginen johtaminen: avain tuloksellisuuteen, työelämän laatuun ja innovatiivisuuteen. Tampereen Yliopistopaino, Tampere
- Tampereen kaupunki: <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/hyvinvoinnin-palvelualue.html> Luettu 24.4.2017
- Taylor, J. (2009) Strengthening the link between performance measurement and decision making. *Public Administration* 87 (4), 853–871

- Taylor, J. (2011) Factor Influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies. *Public Administration* 89 (4), 1316–1334
- Tuomi, J. & Sarajärvi A. (2003) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä
- Turun kaupunki: <http://www.turku.fi/organisaatio/toimialat/sivistystoimiala> Luettu 24.4.2017
- Vakkuri, J. (2009) Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana- käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri J. (toim.) *Paras Mahdollinen Julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus Helsinki University Press Helsinki. 11–30
- Vakkuri, J. (2010) Struggling with ambiguity: public managers users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration* 88 (4), 999–1024
- Vakkuri, J. & Meklin, P. (2006) Ambiguity in performance measurement: A theoretical approach to organizational uses of performance measurement. *Financial Accountability & Management* 22 (3), 235–250
- Van Dooren, W. (2006) Performance measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven
- Van de Walle, S., & Van Dooren, W. (2010) How is information used to improve performance in the public sector: Exploring the dynamics of performance information. Teoksessa: Walshe, K., Harvey, G. & Jas, P. (toim.) 2010 *Connecting knowledge and performance in public services: From knowing to doing*. Cambridge: Cambridge University Press 33–54
- Van Dooren, W. & Van De Walle, S. (2011) Introduction: Using Public Sector Performance Information. Teoksessa: Van Dooren W. & Van de Walle, S. (toim.) 2011 *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Palgrave Macmillan: Basingstoke. 1-12
- Van Dooren, W., Boukaert G. & Halligan J. (2015) Performance management in the public sector. Routledge Taylor & Francis Group
- Van Helden, G.J., Johnsen, Å & Vakkuri, J. (2012) The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation, *Evaluation* 18 (2), 159–175
- Van Maanen, J. & Schein, E.H. (1979) Toward a theory of organizational socialization. MIT Press, Cambridge
- Virtanen, P. & Vakkuri, J. (2015) Searching for Organizational Intelligence in the Evolution of Public-Sector Performance Management. *Journal of Public Administration* 8 (2), 89–99
- Virtanen, P. & Vakkuri, J. (2016) Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi Tietosanoma Oy, Tallinna Raamatutrukikoda
- Verbeeten, F.H.M (2008) Performance management practices in public organizations: Impact on performance, *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 21 (3), 427–454
- Weiss, C. H. (1979) The many meanings of research utilization. *Public Administration Review* 39 (5), 426–431
- Weiss, C. H. & Bucuvalas, M. J. (1980) Truth tests and utility tests: Decision makers' frames of reference for social science research. *American Sociological Review* 45 (2), 302–313

Williams, D. (2003) Measuring Government in Early Twentieth Century. *Public Administration Review* 63 (6), 643–659

Williams, I. & Shearer, H. (2011) Appraising public value: past, present and futures. *Public Administration* 84 (4), 1367–384

Yankelovich, D. (1999) *The magic of dialogue: Transforming conflict into cooperation*. New York: Simon & Schuster.

Yin, R. K. (1994) *Case study Research: Design and methods*. Sage publications

# LIITTEET

## LIITE 1: Haastattelujen saatekirje

Hei,

Olemme toteuttamassa tutkimushanketta julkisen sektorin tuloksellisuuden johtamisen kehittämisestä. Tähän liittyen haastattelemme kolmen hankkeessa mukana olevan kaupungin asiantuntijoita. Hankkeessa mukana olevat kaupungit ovat Turku, Tampere ja Espoo. Olemme valinneet teidät yhdeksi haastateltavaksi.

Haastattelun tarkoituksena on kartoittaa organisaatiossanne käytävän tuloksellisuuskeskustelun nykytila ja auttaa näin organisaationne uusien ajattelu- ja toimintamallien kehittämisessä. Haastatteluaineistoa käytetään kuntien uusien johtamismenetelmien ja työkalujen kehittämisessä, tutkimushankkeessamme sekä tutkimukseen kuuluvan Pro Gradu-tutkielman empiirisenä aineistona. Tutkimusaineisto kerätään yksilöhaastatteluilla, yhden haastattelun kesto on noin tunti. Haastatteluaineisto käsitellään anonyymisti sekä luottamuksellisesti.

Haastattelut suoritamme loka-marraskuun aikana. Tarkemmat haastatteluajankohdat olemme määritelleet tämän viestin yhteydessä Doodle-sovellukseen, johon pyydämme teitä ilmoittamaan teille sopivan ajankohdan. Mikäli mikään ehdottamistamme ajankohdista ei teille sovi, pyydämme ottamaan yhteyttä sähköpostitse tähän osoitteeseen. Haastattelut toteutamme osoitteessa xxxx, mutta tarvittaessa voimme sopia myös muista järjestelyistä.

Haastattelijana toimii Petra Haapala, hallintotieteiden maisterivaiheen opiskelija ja julkisen talousjohtamisen tutkimusapulainen.

Kiitos yhteistyöstänne!

Ystävällisin terveisin,

Tampereen Yliopisto, Johtamiskorkeakoulu

Julkisen talousjohtamisen tutkimusryhmä

Petra Haapala, Harri Laihon & Tomi Rajala



## LIITE 2: Teemahaastattelurunko

### TULOKSELLISUUSDIALOGI JOHTAJAN KOKEMANA

Haastattelun tarkoituksena on kartoittaa, millaisena johtajat kokevat tuloksellisuudesta käytävän keskustelun sekä millaista tietoa hyödynnetään suunnittelun ja päätöksenteon tukena.

#### Tavoite ja teema

1. Miten kuvailisit tuloksellisuudesta käytävää keskustelua?

#### Käytettävä informaatio

2. Mitä informaatiota käytätte suunnitellessanne toiminnan tavoitteita tai kun seuraatte niiden toteutumista?
  - Onko informaatioissa tai sen tuottamisessa ongelmia? Millaisia?
  - Onko informaation laadussa ongelmia? Millaisia?
3. Mihin ja miten informaatioita käytetään suunnittelussa ja seurannassa?

#### Osallistujat ja foorumit

4. Kuka/Ketkä osallistuvat tavoitteiden ja mittareiden määrittämiseen?
  - Ovatko keskusteluissa mukana riittävät tahot? Miksi/miksi ei?
5. Missä yhteydessä (ajallisesti) ja millä foorumeilla keskustelua tavoitteista ja tuloksista käydään?

#### Keskustelutapa

6. Syntyykö informaatiosta erilaisia tulkintoja/näkemyksiä?
7. Miten ratkaisette ristiriitatilanteet?

#### Dialogin vaikutukset

8. Johtaako tuloksellisuudesta käytävä keskustelu asioiden kehittymiseen? Onko dialogilla vaikutusta?
  - Kerro hyvä esimerkki

## LIITE 3: Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelualueen rakenne

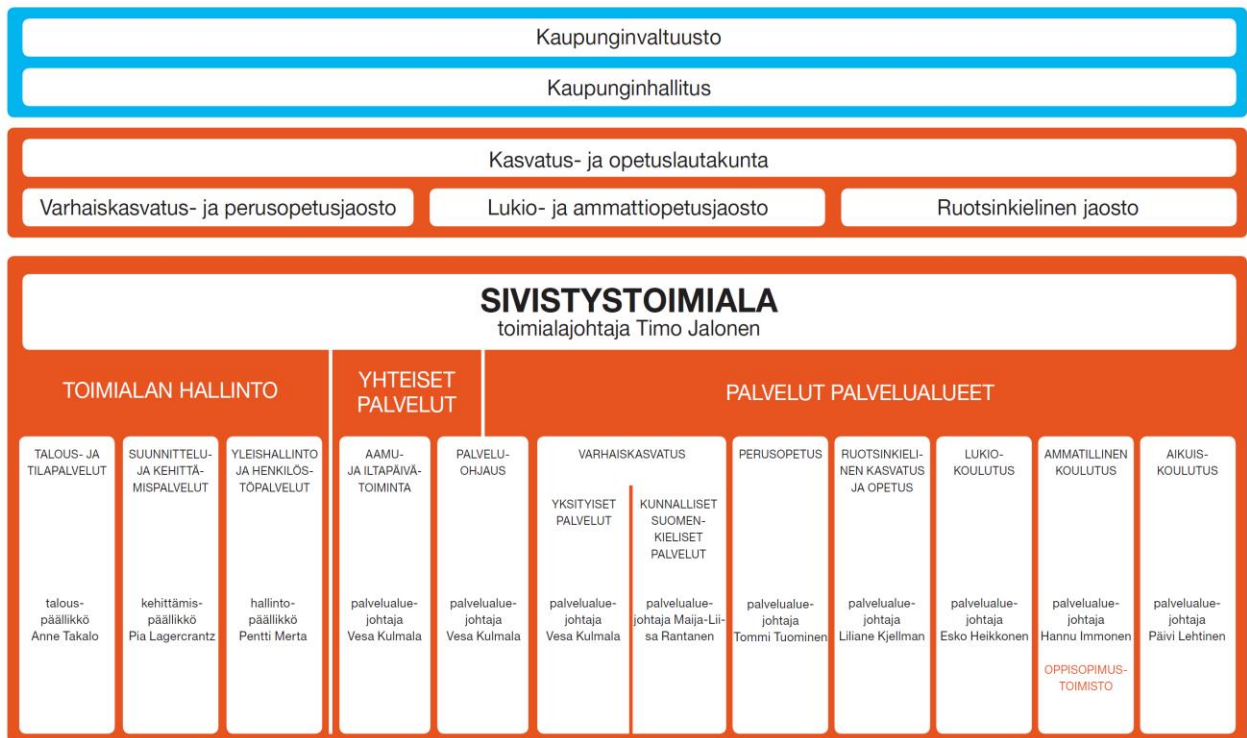
### Hyvinvoinnin palvelualueen rakenne 1.1.2017



1.6.2017 alkaen lautakuntia on kaksi ja ne ovat sosiaali- ja terveyslautakunta sekä sivistys- ja kulttuurilautakunta.

Saatavilla osoitteesta <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/organisaatio/hyvinvoinnin-palvelualue.html>

## LIITE 4: Turun kaupungin sivistystoimialan organisaatiokaavio

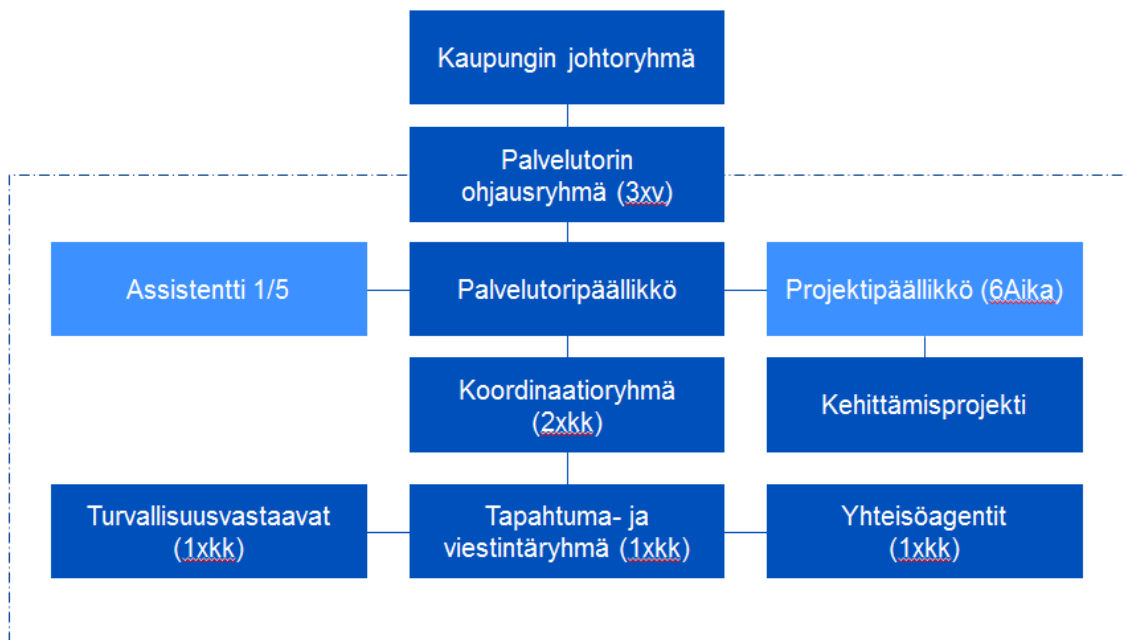


Saatavilla osoitteesta <http://www.turku.fi/organisaatio/toimialat/sivistystoimiala>

## LIITE 5: Espoon Iso Omenan palvelutorin hallinnointimalli



### Palvelutorin hallinnointi



Espoon sisäinen kuvaus Iso Omenan palvelutorin hallinnoinnista.